

3 1761 11650731 0





Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116507310>











A1  
C13  
N14



First Session  
Thirty-ninth Parliament, 2006

Première session de la  
trente-neuvième législature, 2006

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# National Finance

# Finances nationales

*Chair:*

The Honourable JOSEPH A. DAY

*Président :*

L'honorable JOSEPH A. DAY

Tuesday, December 5, 2006 (in camera)

Le mardi 5 décembre 2006 (à huis clos)

**Issue No. 7**

**Fascicule n° 7**

### **Twelfth meeting on:**

Issues relating to the vertical and horizontal  
fiscal balances among the various orders  
of government in Canada

### **Douzième réunion concernant :**

Les questions relatives à l'équilibre fiscal vertical  
et horizontal entre les divers niveaux  
de gouvernement du Canada

### **INCLUDING:**

**THE SEVENTH REPORT OF THE COMMITTEE**  
*(The Horizontal Fiscal Balance:  
Towards a Principled Approach)*

### **Y COMPRIS :**

**LE SEPTIÈME RAPPORT DU COMITÉ**  
*(L'équilibre fiscal horizontal :  
Vers une démarche fondée sur des principes)*





## THE STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE

The Honourable Joseph A. Day, *Chair*

The Honourable Nancy Ruth, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Biron	* LeBreton, P.C.
Cowan	(or Comeau)
Di Nino	Mitchell
Eggleton, P.C.	Murray, P.C.
Fox, P.C.	Nolin
* Hays	Ringuette
(or Fraser)	Rompkey, P.C.
	Stratton

\*Ex officio members

(Quorum 4)

*Change in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Nolin substituted for that of the Honourable Senator Nancy Ruth (*December 11, 2006*).

## LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES

*Président* : L'honorable Joseph A. Day

*Vice-présidente* : L'honorable Nancy Ruth

et

Les honorables sénateurs :

Biron	* LeBreton, C.P.
Cowan	(ou Comeau)
Di Nino	Mitchell
Eggleton, C.P.	Murray, C.P.
Fox, C.P.	Nolin
* Hays	Ringuette
(ou Fraser)	Rompkey, C.P.
	Stratton

\*Membres d'office

(Quorum 4)

*Modification de la composition du comité :*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

Le nom de l'honorable sénateur Nolin est substitué à celui de l'honorable sénateur Nancy Ruth (*le 11 décembre 2006*).



**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Tuesday, December 5, 2006  
(23)

[English]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day, at 9:34 a.m., in camera, in room 2, Victoria Building, the Chair, the Honourable Joseph A. Day, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Biron, Cowan, Day, Di Nino, Eggleton, P.C., Mitchell, Murray, P.C., Nancy Ruth, Ringuette, Rompkey, P.C., and Stratton (11).

*In attendance:* Tara Gray and Lydia Scratch, Analysts, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, September 27, 2006, the committee continued its study on issues relating to the vertical and horizontal fiscal balances among the various orders of government in Canada. (*For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 3, dated September 26, 2006.*)

Pursuant to rule 92(2)f), the committee considered a draft report.

It was agreed that senators' staff be authorized to remain during the in camera portion of this meeting.

It was agreed, on division, that the committee adopt the draft report as amended for tabling in the Senate, and that the Chair and Deputy Chair be authorized to finalise the text to reflect the agreed-to modifications and to make necessary minor grammatical corrections without affecting the content.

At 11:05 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

*La greffière intérimaire du comité,*

Catherine Piccinin

*Acting Clerk of the Committee*

**PROCÈS-VERBAL**

OTTAWA, le mardi 5 décembre 2006  
(23)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui, à huis clos, à 9 h 34, dans la salle 2 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Joseph A. Day (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Biron, Cowan, Day, Di Nino, Eggleton, C.P., Mitchell, Murray, C.P., Nancy Ruth, Ringuette, Rompkey, C.P. et Stratton (11).

*Également présentes:* Tara Gray et Lydia Scratch, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 27 septembre 2006, le comité poursuit son examen des questions relatives à l'équilibre fiscal vertical et horizontal entre les divers ordres de gouvernement du Canada. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 3 des délibérations du comité du 26 septembre 2006.*)

Conformément à l'alinéa 92(2)f) du Règlement, le comité examine une ébauche de rapport.

Il est convenu d'autoriser le personnel des sénateurs à rester dans la salle pendant la séance à huis clos.

Il est convenu, avec dissidence, que le comité adopte l'ébauche de rapport modifiée et la dépose au Sénat, et que les président et vice-président soient autorisés à peaufiner le texte de façon à refléter les modifications adoptées et à apporter les corrections grammaticales mineures qui s'imposent sans toutefois en modifier le contenu.

À 11 h 5, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:



**REPORT OF THE COMMITTEE**

Tuesday, December 12, 2006

The Standing Senate Committee on National Finance has the honour to table its

**SEVENTH REPORT**

Your Committee, which was authorized by the Senate on Wednesday, September 27, 2006, to examine and report on issues relating to the vertical and horizontal fiscal balances among the various orders of government in Canada, herewith tables an interim report entitled *The Horizontal Fiscal Balance: Towards a Principled Approach*.

Respectfully submitted,

*Le président,*

JOSEPH A. DAY

*Chair*

**RAPPORT DU COMITÉ**

Le mardi 12 décembre 2006

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales a l'honneur de déposer son

**SEPTIÈME RAPPORT**

Votre Comité, qui a été autorisé par le Sénat le mercredi 27 septembre 2006 à examiner, pour en faire rapport, les questions relatives à l'équilibre fiscal vertical et horizontal entre les divers niveaux de gouvernement du Canada, dépose maintenant un rapport intérimaire intitulé *L'équilibre fiscal horizontal: Vers une démarche fondée sur des principes*.

Respectueusement soumis,



SENATE

SÉNAT

CANADA

# **THE HORIZONTAL FISCAL BALANCE: TOWARDS A PRINCIPLED APPROACH**

**Interim Report on the Committee's Study of the Fiscal Balance between the  
Different Levels of Government in Canada**

**Standing Senate Committee on  
National Finance**

**SEVENTH REPORT**

*Chair*

The Honourable Joseph A. Day

*Deputy Chair*

The Honourable Nancy Ruth

December 2006





## MEMBERSHIP

The Honourable Joseph A. Day, *Chair*  
The Honourable Nancy Ruth, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Michel Biron  
James Cowan  
Consiglio Di Nino  
Art Eggleton, P.C.  
Francis Fox, P.C.  
\*Daniel Hays (or Joan Fraser)

\*Marjory LeBreton, P.C. (or Gerald Comeau)  
Grant Mitchell  
Lowell Murray, P.C.  
Pierrette Ringuette  
William Rompkey, P.C.  
Terry Stratton

\**Ex Officio* members

In addition, the Honourable Senators Willie Adams, Raynell Andreychuk, George Baker, P.C., Maria Chaput, Dennis Dawson, Percy Downe, Terry Mercer, and Pierre Claude Nolin were members of the Committee at different times during this study or participated in its work on this matter.

*Research Staff from the Library of Parliament:*

Tara Gray  
Lydia Scratch

Till Heyde  
*Clerk of the Committee*

## ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate* of Wednesday, September 27, 2006:

The Honourable Senator Nancy Ruth, for the Honourable Senator Day, moved, seconded by the Honourable Senator Stratton:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report on issues relating to the vertical and horizontal fiscal balances among the various orders of government in Canada; and

That the Committee report no later than June 30, 2007.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

Paul Bélisle  
*Clerk of the Senate*



## TABLE OF CONTENTS

Introduction.....	1
The Vertical and Horizontal Fiscal Imbalances.....	3
Part I: Equalization.....	7
A. Pre-2004: The Formula-Based Equalization Program.....	7
B. Post 2004: A New Framework for Equalization and Territorial Formula Financing.....	8
C. Expert and Advisory Panels.....	9
D. The Major Issues.....	10
1. The Provincial Standard.....	11
2. The Representative Tax System and the Measurement of Tax Bases.....	12
3. The Inclusion Rate of Natural Resources.....	15
4. Adjustments for Expenditure Needs and Costs.....	22
5. Volatility.....	23
6. Associated Equalization and Tax Point Transfer.....	23
Part II: Territorial Formula Financing.....	25
A. Overview.....	25
B. The Main Issues.....	26
1. TFF Program Design.....	26
2. Natural Resources.....	28
3. Nunavut.....	29
Conclusion.....	31
Appendix A: List of Recommendations.....	33
Appendix B: Witnesses.....	34





# THE HORIZONTAL FISCAL BALANCE: TOWARDS A PRINCIPLED APPROACH

## INTRODUCTION

The Government of Canada is expected to make significant changes to federal-provincial/territorial fiscal arrangements over the next few months. At stake will be the fiscal position of the provinces and territories and the values of fairness and equality that underlie the Canadian economic and social union.

The Standing Senate Committee on National Finance has had a long-standing interest in Canada's fiscal arrangements. In the fall of 2001, the Committee examined the Equalization program, the federal government's most important program for reducing fiscal disparities among the provinces and in March 2002, presented its report entitled *The Effectiveness of and Possible Improvements to the Present Equalization Policy*.

A number of major events have occurred since that time prompting the Committee's interest in revisiting the government's fiscal arrangements, starting with the current Equalization program. To begin with, in October 2004, the federal government implemented the *New Framework for Equalization and Territorial Formula Financing* (the "New Framework"). The New Framework was a fundamental departure from the previous approach to the Equalization program, the basic structure of which had been in place since 1967. Under the New Framework, the formula-based calculations of provincial and territorial entitlements were suspended, replaced by a fixed pool of funding with a legislated annual growth rate, allocated on the basis of historical data and entitlements. At the same time, the federal government launched an independent review of both programs.

In the spring of 2006, two major reports were released on the subject of reforming the Equalization and Territorial Formula Funding programs: the first by the Advisory Panel on Fiscal Imbalance of the provincial/territorial Council of the Federation, and the second by the Expert Panel on Equalization and Territorial Formula Funding, the panel appointed by the federal government. The two reports have become central to the public debate on fiscal arrangements in Canada; few would disagree that this debate intensified following the release of

the May 2006 Budget in which the federal government explicitly acknowledged the existence of a fiscal imbalance in Canada and stated its commitment to address it. Part of this commitment included addressing the horizontal fiscal imbalance by introducing within the next year “renewed, transparent and principle-based Equalization and Territorial Formula Financing programs”<sup>1</sup>. The federal government’s task will not be an easy one: the June 2006 federal-provincial/territorial finance minister’s conference made clear that while there is widespread support for the principle of Equalization, provincial opinion on the structure of the program continues to be divided.

Equalization is a program so highly valued by Canadians that its principle was enshrined by Parliament in the *Constitution Act, 1982*. The Committee hopes that its review will broaden the public’s understanding of this important federal program. The Committee also believes that federal-territorial fiscal arrangements merit special attention, particularly in light of the special circumstances and urgent needs of Canada’s newest territory, Nunavut.

The Equalization program is intrinsically linked to other major federal-provincial/territorial transfer programs — as became apparent during the hearings, it is difficult to consider these programs in isolation. With this in mind, the Committee intends to study other aspects of federal-provincial/territorial fiscal arrangements over the next few months including the vertical fiscal balance and municipal funding issues. It intends to report on these issues no later than June 30, 2007.

For this review, the Committee extended invitations to all provincial and territorial governments to present their views on the horizontal fiscal imbalance. Over the course of six weeks of hearings in the fall of 2006, the Committee heard from the Ministers of Finance of Nova Scotia and of Nunavut, the Minister for Intergovernmental Affairs for Ontario, and the Provincial Treasurer of Prince Edward Island. Yukon and the provinces of New Brunswick and Saskatchewan provided written submissions. In addition, the Committee heard from academics and policy experts including Professor Robin Boadway of Queen’s University, Professor

---

<sup>1</sup> Government of Canada. *The Budget Plan 2006: Focusing on Priorities*. May 2006. p. 141.



Michael Smart of the University of Toronto, Professor Paul Boothe of the University of Alberta (who is also a former Deputy Minister of Finance of Saskatchewan and served as Associate Deputy Minister of Finance for the Government of Canada) and representatives from the Atlantic Institute of Market Studies.

Over the course of its hearings, the Committee devoted considerable time to reviewing the various recommendations put forward by the Expert and Advisory panels as it expects the federal government to base any reforms on their work. It heard from two members of the Expert Panel: the Chairperson, Al O'Brien, who is also a former Deputy Provincial Treasurer of the Province of Alberta, and Professor Emeritus Robert Lacroix, former Rector of the Université de Montréal. The Committee also heard from the Co-chair of the Advisory Panel of the Council of the Federation, Robert Gagné, a Professor at HEC Montréal. In addition, the Committee benefited from the insight and expertise of one of its members who was also a member of the Advisory Panel, Senator Lowell Murray.

## THE VERTICAL AND HORIZONTAL FISCAL IMBALANCES

In Canada, the term *fiscal balance* refers to the balance between the expenditure responsibilities of the various orders of government and the ability to fund the services resulting from those responsibilities. The current system of federal-provincial/territorial fiscal transfers includes both a horizontal and a vertical component designed to address the two aspects of the fiscal imbalance<sup>2</sup>:

The **vertical fiscal imbalance** refers to a gap between revenue sources and spending responsibilities *between* orders of government, that is, between the federal and provincial governments.<sup>3</sup> The primary vehicles used by the federal government to address the vertical

---

<sup>2</sup> Reference is sometimes made to a third aspect of the fiscal balance: the provincial/municipal fiscal imbalance. This refers to the inability of municipalities to meet their growing expenditure responsibilities since the ability of municipalities to raise revenues by increasing taxes and user fees is limited, and the revenue sources to which municipalities have access are constrained by provincial governments.

<sup>3</sup> The existence of a vertical fiscal imbalance is still a matter of some debate. Opponents argue that provinces have access to basically the same revenue sources as the federal government and are free to set their tax rates as high or as low as they wish. Supporters of the existence of a vertical fiscal imbalance point to the dramatic federal cost-cutting exercises in the 1990s in the area of federal transfers to the provinces as proof of its existence.

fiscal imbalance are its transfer payments for health under the Canada Health Transfer (CHT), and its transfers for post-secondary education and various social services under the Canada Social Transfer (CST). These transfers are conditional and include both a cash payment and the 1977 tax transfer. In the fiscal year 2006-2007, provinces and territories will receive a total of \$47.5 billion in CHT/CST payments. This includes tax point transfers valued at \$18.9 billion and cash transfers of \$28.6 billion<sup>4</sup>. As noted earlier, the Committee intends to study the issue of the vertical fiscal imbalance over the coming months. The current report focuses on the horizontal imbalance issue. The Committee intends to look at the vertical fiscal balance from a number of perspectives, including key international and constitutional obligations, as well as from the municipal/provincial perspective.

The **horizontal fiscal imbalance** refers to the differences in the ability of individual provinces and territories to raise revenues. The federal Equalization program, established in 1957, is the main policy tool for reducing the fiscal disparities among provinces. The purpose of the program was entrenched in the Canadian Constitution in 1982:

Parliament and the Government of Canada are committed to the principle of making Equalization payments to ensure that provincial governments have sufficient revenues to provide reasonably comparable levels of public services at reasonably comparable levels of taxation.

(Subsection 36(2) of the *Constitution Act, 1982*)

Territorial Formula Financing (TFF) is an annual, unconditional federal transfer to the three territorial governments that has been in place since the fiscal year 1985-1986. While it is not mentioned in the Constitution, it is similar to Equalization in that its objective is to enable the territories to provide a range of public services reasonably comparable to those offered by provincial governments at reasonably comparable rates of taxation.

In 2006-2007, the federal government will transfer \$13.6 billion to the provinces and territories under the two programs. Currently, eight provinces receive equalization:

---

<sup>4</sup> Tax point transfers involve the Government of Canada reducing its tax room and making this room available to the provinces and territories. In 1977 the federal government agreed to give up 13.5% of personal income tax and 1% of corporate income tax to the provinces and territories. The federal government considers these tax points as ongoing contributions to provincial health and social programs.



Newfoundland and Labrador, Prince Edward Island, Nova Scotia, New Brunswick, Quebec, Manitoba, Saskatchewan and British Columbia.

**Table 1: Equalization Entitlements, 1993-1994 to 2006-2007 (\$ millions)**

YEAR	NL	PE	NS	NB	QC	ON	MB	SK	AB	BC	Total
1993-94	900	175	889	835	3,878	0	901	486	0	0	8,063
1994-95	958	192	1,065	927	3,965	0	1,085	413	0	0	8,607
1995-96	932	192	1,137	876	4,307	0	1,051	264	0	0	8,759
1996-97	1,030	208	1,182	1,019	4,169	0	1,126	224	0	0	8,959
1997-98	1,093	238	1,302	1,112	4,745	0	1,053	196	0	0	9,738
1998-99	1,068	238	1,221	1,112	4,394	0	1,092	477	0	0	9,602
1999-00	1,169	255	1,290	1,183	5,280	0	1,219	379	0	125	10,900
2000-01	1,112	269	1,404	1,260	5,380	0	1,314	208	0	0	10,948
2001-02	1,055	256	1,315	1,202	4,679	0	1,362	200	0	240	10,310
2002-03	875	235	1,122	1,143	4,004	0	1,303	106	0	71	8,859
2003-04	766	232	1,130	1,142	3,764	0	1,336	0	0	320	8,690
2004-05 <sup>1</sup>	762	277	1,313	1,326	4,155	0	1,607	652	0	682	10,774
2005-06	861	277	1,344	1,348	4,798	0	1,601	82	0	590	10,900
2006-07 <sup>2</sup>	687	291	1,386	1,451	5,539	0	1,709	13	0	459	11,535

1. Figures for 2004-05 exclude the additional \$150 million in Equalization announced in Budget 2004.

2. Figures for 2006-07 are as proposed in Budget 2006 and include one-time adjustments.

Source: Department of Finance

As witnesses observed, the Equalization program has been incorrectly characterized by some as a transfer from more prosperous provinces to less prosperous provinces. While true that on average, the funding for Equalization comes from provinces that have higher federal tax bases, it is not a program that explicitly transfers funds from one province to another province. As a constitutional obligation of the Government of Canada, Equalization is federal program paid out of general federal tax revenues that are collected from all provinces. The Committee considers this redistribution of wealth across the federation to be one of the fundamentals roles of the federal government.

The payments under Equalization and TFF are unconditional; that is, the recipient provinces and territories are free to spend the funds on public services according to their own priorities. For some witnesses, the unconditional nature of the payments was a concern, as was the level of “reasonable comparability” in public services across provinces. According to witnesses from the Atlantic Institute of Market Studies, many of the Equalization-receiving provinces spend more per capita on government services than do non-receiving provinces, and

carry higher debt loads. Their proposed solution is to fundamentally restructure the program in order to provide incentives for sound provincial financial management<sup>5</sup>. However, the Committee recognizes that each province faces its own unique set of fiscal and economic circumstances, and for these reasons may show deviations from the provincial norm in term of per capita spending, revenues, deficits and debt burdens. As the Committee heard, the Equalization program reflects the federal government's commitment to fairness and to provincial autonomy. The Committee believes that provincial governments are ultimately accountable to their own residents for the choices they make with respect to public services and taxation, and that these choices are not part of Equalization reform. However, accountability issues can be addressed in part by making the programs more transparent, open and consistent. These points are addressed in the discussion below.

---

<sup>5</sup> For example, AIMS suggests that the calculation could reflect the provinces' use of natural resource revenues. As an example, if an equalization-receiving province with natural resource revenues uses those revenues to pay down debt, they should not be considered as contributing to the province's fiscal capacity. On the other hand, should it use those revenues to finance ordinary program spending, those revenues should be counted in the province's fiscal capacity and deducted from the Equalization entitlement. As another example, the federal government would encourage better debt management practices by paying a portion of a province's debt servicing costs in exchange for a reduction in equalization payments.

## PART I: EQUALIZATION

### A. Pre-2004: The Formula-Based Equalization Program

As the Committee heard, prior to the changes introduced with the October 2004 New Framework, Equalization payments were calculated according to a formula set out in federal legislation and regulations. The formula determined both the total size of the program and the distribution of payments across provinces. As a starting point, the formula measured the per capita fiscal capacity of each province. *Fiscal capacity* is a measure of the province's ability to raise revenues from each of 33 revenue sources – including personal income tax, corporate income tax, sales taxes, property tax, and other revenue sources – assuming that the province levies an average tax (this is referred to as the Representative Taxation System or RTS). Provinces with fiscal capacity below a threshold or standard amount received Equalization payments from the federal government to bring their capacity up to that standard. The standard measured the average fiscal capacity of the five “middle income” provinces – Quebec, Ontario, Manitoba, Saskatchewan and British Columbia.<sup>6</sup> Based on this formula, total Equalization payments depended on the variation in provinces' fiscal capacities: the wider the fiscal disparity between provinces, the larger the total size of the Equalization program.

The program has been subject to numerous adjustments over its decades-long history including (among other changes): an increase in the number of revenue sources used to measure fiscal capacity; revisions to the inclusion rate for natural resource revenues; and the imposition of floor and ceiling provisions on payments. These adjustments have not been without controversy as even small changes to the methodology have an enormous potential to change both the total value of Equalization payments and their distribution across the provinces. As several witnesses observed, in a diverse country such as Canada where wealth is distributed unequally across provinces and regions, Equalization is an important source of revenue for provinces (as Chart 1 below demonstrates). For many provinces, these payments are essential to their ability to offer reasonably comparable level of public services. For example, New Brunswick's Equalization payment in the fiscal year 2006-2007 totals \$1.45 billion. According to the province, this

---

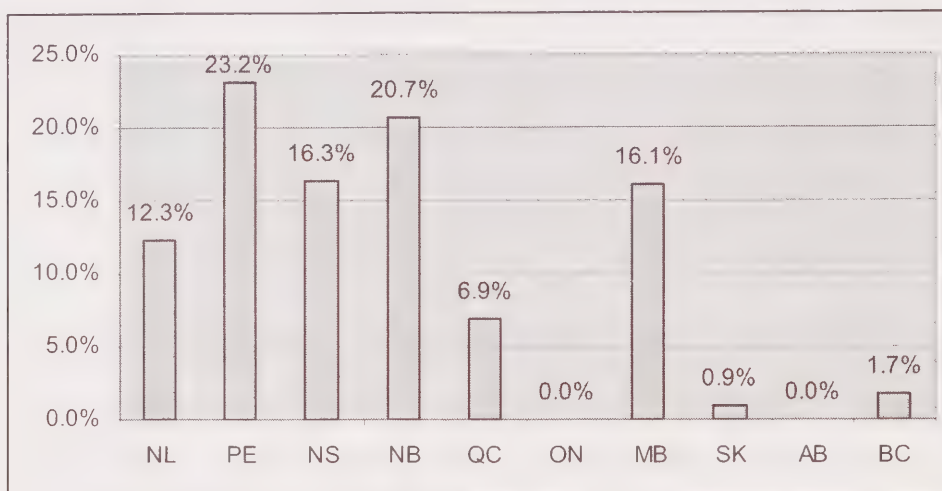
<sup>6</sup> From 1967 to 1982, the estimated fiscal capacity of each province was compared to the national average, or what is known as the ten-province standard. In 1982, the federal government excluded Alberta and the Atlantic Provinces from the standard, with the result that the standard has become the average fiscal capacity of the five remaining provinces.



exceeds what it collects annually in personal and corporate income tax. It is evident that without Equalization, residents of that province could face considerably higher taxes and fewer public services.

As a result, it is not surprising that the Equalization program has been subject to constant criticism and demands for change over the years. This has been especially true in recent years when the operation of the formula generated a sharp decline in Equalization payments, reflecting the combined impact of a reduction in fiscal disparities between provinces, tax reductions, and a series of data revisions (see Table 1).

**Chart 1: Equalization as a percentage of provincial general government revenues (2005-2006)**



Source: Department of Finance, Statistics Canada (Public Sector Statistics, Financial Management System)

## **B. Post 2004: A New Framework for Equalization and Territorial Formula Financing**

In the fall of 2004, Canada's First Ministers agreed upon a New Framework for Equalization and TFF. As a result of this announcement, a number of important changes occurred. First, a new financial "framework" for Equalization was introduced. Funding levels for the fiscal year 2005-2006 were set at \$10.9 billion and legislated to grow at a rate of 3.5% annually thereafter. In addition, normal formula-based calculations of entitlements were suspended and the distribution of the total funding across the provinces was based on a combination of fiscal capacity and historical entitlements.

Witnesses remarked that the New Framework represents a significant departure from the formula-based approach of years past. The vast majority of the witnesses appearing before the Committee did not support the New Framework approach: the main issue is that both the size of program and its allocation are no longer tied to fiscal disparities among provinces. As witnesses observed, Equalization is no longer equalizing fiscal capacities in any given year. Rather, it is basing future payments on past entitlements and, as a result, recipient provinces are now being raised to different standards of fiscal capacity.

The Committee recognizes that the New Framework was introduced by the federal government as an interim solution. The intent was to address long-standing provincial concerns by bringing stability, predictability and growth to the overall level of funding for the programs, pending the outcome of the federally-appointed Expert Panel's work and the development of a new program structure in consultation with the provinces.

### **C. Expert and Advisory Panels**

As noted earlier in this report, over the last year two major reports have been released on the subject of reforming Canada's Equalization program. The first was released in April 2006 and was issued by the Council of the Federation, the representative body of the ten provincial and three territorial leaders. The Council's report, entitled *Reconciling the Irreconcilable: Addressing Canada's Fiscal Imbalance*, was prepared by its Advisory Panel on Fiscal Imbalance (the "Advisory Panel"). The Advisory Panel's mandate was to examine the issue of fiscal imbalance -- vertical and horizontal -- in Canada and make recommendations on how that imbalance should be remedied. The second report, *Achieving a National Purpose: Putting Equalization Back on Track*, was released in May 2006 by the federal government's Expert Panel on Equalization and Territorial Formula Financing (the "Expert Panel"). The Expert Panel's mandate was narrower: it was charged with considering how future Equalization (and TFF) payments were to be determined and distributed across the provinces.

The Committee found many similarities both between the recommendations of the two reports, and between those reports and the recommendations it made in its own report of March 2002. At the same time, the Committee found that the two panels differ in some key respects.

Most notably, the panels disagree on the treatment of natural resource revenues in the Equalization formula. This has significant implications not only for the overall cost of the program, but also for some existing bilateral arrangements between the federal government and the provinces. By way of comparison, the Committee heard that the Advisory Panel recommends a program that, in the fiscal year 2007-2008, provides \$13.8 billion to be transferred to qualifying provinces; the Expert Panel recommends a \$12.6 billion program that year.

#### **D. The Major Issues**

Most witnesses expressed broad support for the Equalization program. Nevertheless, they were critical both of the New Framework and of the federal government's past approach to ongoing program reform. The Chairperson of the Expert Panel, Mr. O'Brien observed that in its own consultations, the panel consistently heard concerns about what many see as an increasingly *ad hoc* approach to Equalization. He added that "over the past year, the purpose and effectiveness of the program have been questioned, often fuelled by provincial concerns about fiscal imbalances, both horizontal and vertical". Professor Smart expressed similar concerns, testifying, "there is now a tendency to view transfer reform in this country as a kind of zero-sum game in which all that matters in considering reforms is the impact on the bottom line for one particular province – that overarching principles no longer matter, as they did for many participants in the past. That is a fundamental aspect of the current situation that we need to address". As a case in point, some recipient provinces told the Committee that without adequate funding for the program, fiscal disparities between the provinces will widen, placing even greater pressure on their ability to deliver adequate public services, reduce debt levels and maintain tax competitiveness. Other provinces are strongly of the view that the program does not need further enrichment in order to meet its constitutional objectives, while viewing the New Framework as inconsistent in its treatment of provinces.

The Committee shares many of the same concerns. Current arrangements are not effective and past attempts at reform did not resolve many of the underlying issues of the provinces. It is the Committee's belief, echoed by a number of witnesses, that a return to a principles based, formula-driven approach to the Equalization program would help resolve these issues and put the program on a sustainable course, as well as improve accountability.



In examining the program in 2002, the Committee was guided by five broad principles. These are:

1. The program should be **equitable**. The system of equalization payments should provide a fair distribution of entitlements among provinces.
2. Equalization payments should be **adequate** to allow recipient provinces to provide comparable services without resorting to unreasonable taxation levels.
3. The program should be **sustainable** over time.
4. The program should be designed so that it is **neutral** in its effects on other government policies. Changes in the program should not influence government behaviour, nor should a province's revenue policies affect its level of entitlement.
5. The workings of the Equalization program should be **transparent**. Formulas and criteria should be as clear as possible.

The Committee is of the opinion that these principles should continue to guide any reforms to the Equalization system while recognizing, as it did in 2002, that conflicts between the principles may force policy-makers to seek a balance in formulating key elements of the program. Influenced by both the Expert and Advisory reports, the Committee would add two additional principles to those of its 2002 report: **predictability** and **stability**. A formula-based approach automatically adjusts to changes in economic conditions and the relative fiscal capacities of provinces. Without unduly limiting the responsiveness of the program, it should minimize the year-over-year volatility of Equalization payments.

#### **Recommendation**

The federal government should return to a formula-based approach to Equalization guided by a clear set of principles.

There are several long-standing issues in the debate over Equalization reform. What the Committee heard and supports is summarized below.

### **1. The Provincial Standard**

Prior to the implementation of the New Framework in 2004, the average revenue-generating capacity of five provinces (Ontario, Quebec, Manitoba, Saskatchewan and British Columbia) was the standard against which all provinces were measured to determine whether they qualified for equalization payments. This was not always the case. In 1967 – when the

Representative Tax System was first introduced – all ten provinces were included in the equalization standard. Problems began to appear in the late 1970s and early 1980s when the rise in oil and gas prices increased Alberta’s revenue-generating capacity well beyond that of the other provinces. In fact, Alberta’s oil revenues raised the national standard to the point that all other provinces, including Ontario, qualified for equalization payments. Subsequently, in 1982 the federal government excluded Alberta and the Atlantic provinces from the standard.

The majority of witnesses, including the provinces of PEI, New Brunswick, and Nova Scotia, endorsed a return to a 10-province standard as a principled, inclusive approach that reflects the real fiscal diversity across the provinces. Some characterized the move to a 5-province standard as arbitrary and costly to recipient provinces. A 10-provinces standard is essentially a recommendation that the fiscal capacities of recipient provinces be brought up to the national average (which is currently that of Ontario). Mr. O’Brien cautioned that the Expert Panel adds two caveats to this recommendation which are discussed in more detail below: the 10-province standard is only appropriate in the context of a 50% inclusion rate for natural resources; and the 50% inclusion rate is only appropriate in the context of a fiscal cap on recipient provinces. As witnesses observed, this package of recommendations would help contain the overall cost to the federal government.

The Committee acknowledges that the move from a five-province standard to a ten-province standard could increase the cost of the program substantially, particularly in periods of high energy prices. However, as it did in 2002, it believes that the ten-province standard comes closest to fulfilling the Constitutional intent of the program. The issue of affordability to the federal government is a concern that is addressed later in this report.

**Recommendation**

The federal government return to a 10-province standard in the calculation of entitlements under the Equalization program.

**2. The Representative Tax System and the Measurement of Tax Bases**

As witnesses remarked, provinces will have different abilities to raise revenues to the extent that the revenues they can obtain from applying comparable tax rates to their tax bases

differ. The Representative Tax System (RTS) approach used in the pre-2004 Equalization formula addressed this problem by including each tax base that provinces use separately and, for each base, measuring the ability to raise revenues by applying the average tax rate used in all provinces to the province's tax base. The key strengths of the RTS approach are that it provides a more accurate measure of a province's fiscal capacity, reflects provinces' actual tax practices, and it is more in keeping with the Constitutional commitment to provide "reasonably comparable" levels of taxation. On the other hand, the Committee heard that the RTS approach has become increasingly complex, without necessarily adding to the accuracy of the measurement of provincial fiscal capacity.

As first established in 1957, the program contained only three equalized tax bases: personal income tax, corporate income tax and succession duties; natural resource revenues were not taken into account. The number of tax bases increased substantially over time and, prior to the implementation of the New Framework, up to 33 different tax bases were used. Witnesses explained that some of these taxes led to only moderate disparities in provincial fiscal capacity and, for others, difficulty in measurement and/or the considerable variability in provincial practices made the RTS difficult to apply. In the interests of simplicity, ease of calculation and transparency, Mr. O'Brien noted that the Expert Panel recommends retaining the RTS but collapsing the tax bases to five: personal income tax, business income tax, property tax, sales tax, and resource revenues.

A major component of this simplification would result from using actual resource revenues to replace the 14 natural resource bases applied under the previous formula. The Committee heard that natural resource revenues are more heterogeneous than other tax bases: the different resource deposits are of different qualities and have different costs of extraction. Thus, the ability to raise revenues using the royalty system varies from one deposit to another. Using actual revenues as a basis for Equalization simplifies the system and addresses the difficulties in the consistent measurability of resource revenues. As Professor Boothe remarked, "using actual revenues is a much more transparent way of measuring than the complex and, frankly, judgment-based measures that we have relied on in the past". However, as one witness noted, it may do so at the expense of introducing incentive concerns into the system, thus undermining the



principle of policy neutrality: provinces may tax natural resources at a lower rate in order to reduce actual revenues.

Throughout the hearings, the Committee consistently heard that the RTS approach should be retained, although witnesses were divided on the correct number of tax bases for inclusion. The Committee supports the RTS approach and the simplifications proposed by the Expert Panel, while making an exception for resource revenues. While recognizing that the incentive concerns are not without merit, it also supports the use of *actual* resource revenues to replace the 14 natural resource bases applied under the previous formula. The appropriate inclusion rate for natural resource revenues is a complex issue and is discussed later in this report, as is the distinction between renewable and non-renewable natural resources.

The Committee heard that both the Expert and Advisory panels recommend full inclusion of property taxes within the RTS. The Expert Panel supports using a “stratified market value” approach. As explained to the Committee, this groups together all municipalities that have similar property values into the same “tax bracket”, then assumes that all municipalities in that bracket are able to levy a similar average tax rate. In 2004, the federal government decided to phase-in a variant of the stratified market value approach but it was superseded by the implementation of the New Framework. The Committee agrees with witnesses that the market value approach is a sensible one and should be adopted.

Many witnesses, including the provinces of Nova Scotia, Prince Edward Island, and New Brunswick, advocated retaining user fees as one of the equalized tax bases. These provinces maintain that a true measure of a province’s fiscal capacity should include all sources of revenue that contribute to that capacity, including user fees (a similar argument was made for comprehensive resource revenue coverage). In their view, to not do so would underestimate provincial fiscal capacity and serve to further widen fiscal disparities between provinces. The opposing view is that user fees do not represent fiscal capacity for a government as they are imposed largely on a cost-recovery basis; only the portion that generates profit, if any, should be included. It is evident to the Committee that given the wide range of user fees, this measurement would add enormous complexity to the system. In the past, perhaps for these reasons, user fees

were included at different rates. While sensitive to the provinces' views, the Committee believes that in the interest of simplicity and ease of calculation, user fees should not be included in the measurement of a province's fiscal capacity.

**Recommendation**

The federal government should retain the Representative Tax System approach, but reduce the number of tax bases used to measure provincial fiscal capacity to five: personal income tax, business income tax, property tax, sales tax, and resource revenues. Actual resource revenues should be used. Property taxes should be measured using a stratified market value approach. User fees should not be included.

**3. The Inclusion Rate for Natural Resources**

One of the more contentious and complex issues related to Equalization is the treatment of natural resources revenues. Certainly, it was the subject of considerable debate during the Committee's hearings. Natural resource revenues are one of the largest sources of disparities in provincial fiscal capacity and a source of considerable volatility in payments. Their comprehensive inclusion increases the cost of the program substantially. For these reasons, there has been a longstanding debate about whether or not resource revenues – particularly in the case of non-renewable resources – should be subject to equalization, and, if so, the extent to which they should be equalized. This uncertainty is reflected in the numerous changes made to the treatment of resource revenues in the Equalization formula over the years<sup>7</sup>.

As witnesses observed, there are number of arguments both for and against the special treatment of natural resource revenues. One of the main arguments for excluding natural resource revenue from the calculation of provincial fiscal capacity, or including them at a partial rate, stems from provincial ownership. Under section 109 the Canadian Constitution, provinces own their natural resources. Many witnesses remarked that as owners, provinces should receive a net fiscal benefit from those resources, *even if* they are recipients of Equalization. Full equalization

<sup>7</sup>

When Equalization was introduced in 1957, natural resource revenues were not among the revenue sources that were included in the calculation of payments. In 1962, when natural resource revenues were first included in Equalization, only 50% of those revenues were included. Since then, natural resources have been taken out again, later added back at the same 50% rate, and finally expanded to include 100% of resource revenues, but only following the removal of Alberta (and its resource revenues) from the standard.

of natural resource revenues effectively offsets the financial benefits of resource ownership<sup>8</sup>. As a consequence, it is argued, there is little, if any, incentive for recipient provinces to develop their natural resources.

A related argument against the inclusion of natural resources is the contention that including them within the Equalization program creates incentives for provinces to develop their natural resources inefficiently. According to Professor Smart, full Equalization can be thought of as subsidizing higher royalty rates. Thus, it follows that the impact of a partial inclusion rate would be to lower the level of natural resource taxation by Equalization-receiving provinces. In contrast, Professor Boadway testified that he found no historical evidence that full Equalization induced provinces to restrict resource development through higher taxation. Professor Boothe argued that governments seek to maximize employment not tax revenue. The Committee agrees with the latter assertion and does not believe that many provinces would implement policies aimed at reducing resource development for the sake of maintaining Equalization entitlements.

Natural resource development may require provinces to incur substantial public costs at all stages of development (for example, infrastructure and later, social costs). To compensate for these costs, some argue that these revenues should not be included in the measurement of a province's fiscal capacity. However, as more than one witnesses observed, public costs are not restricted to natural resources. For example, provincial income taxes reflect provincial expenditures on education and health but are included in the measurement of provincial fiscal capacity.

A more compelling argument that the Committee heard against the special treatment of natural resource revenues is that this would contradict the commitment of Section 36(2). Many provinces and experts made this point—that comprehensive revenue coverage is an important principle of a fair and equitable Equalization program and is necessary to ensure that difference in provincial revenue-raising ability is adequately captured. They also noted that Section 36(2)

---

<sup>8</sup> In recognition of this issue, in 1994 the federal government implemented the “generic solution” for tax bases concentrated in one province. The generic solution mitigates Equalization reductions under very specific circumstances i.e., when a tax base is concentrated in a specific province (as is the case with some natural resources), such that a \$1.00 increase in a province's revenue results in an Equalization reduction of only \$0.70.



does not distinguish among types of revenue. The Provincial Treasurer of PEI considers reducing the proportion of resource revenues included in the measurement of fiscal capacity to be discrimination against recipient provinces that are resource-poor. The Minister of Finance of Nova Scotia added, “with respect to natural resource revenues, excluding them from the Equalization formula would unfairly favour resource-rich provinces that also receive Equalization transfers. Those provinces would get to keep the full benefit of their resource revenues as well as reap the full benefits of Equalization. At the same time, however, the exclusion of resource revenues would lower the average fiscal capacity to which provinces are equalized and thereby negatively impact less-advantaged provinces by forcing them to reduce services below the national norm or to increase taxes above that norm”.

This is not a view shared by all provinces. As it notes in its submission to the Committee, Saskatchewan supports removing non-renewable resource revenues from the program entirely. It feels that this change is necessary in order to recognize the “current inequality in Canada regarding the treatment of provincial energy revenues”. As a non-recipient province with relatively few natural resources, Minister of Intergovernmental Affairs for Ontario informed the Committee that Ontario supports partial inclusion in order to lessen what it considers an unfair financial burden on its taxpayers.

An additional reason for special treatment of natural resource revenues is that the federal government does not have direct access to taxes on resource revenues, which may compromise its ability to maintain the program when prices for natural resources are increasing. It is possible for the federal government to address affordability issues caused by rising energy prices by reducing the proportion of natural resource revenues included in the measurement of fiscal capacity. However, many witnesses disagreed with the basic premise of this argument, noting that the federal government has substantial access to these revenues through corporate and personal income taxes. In addition, as the Minister of Finance of Nova Scotia pointed out, affordability seems to be less of a concern in the current environment of federal surpluses: in 1982, the Equalization Program represented 8% of federal revenues; today, that figure has fallen to 5.1%.

The Committee also considered the distinction between renewable and non-renewable natural resources. The main rationale for partially or fully excluding non-renewable resources (for example, mines and energy deposits) is because those resources have a finite lifespan, the revenues derived from those sources do not represent income, but rather proceeds from the sale of capital assets. A number of witnesses observed that the distinction between renewable and non-renewable resources may not be meaningful for Equalization purposes: for instance, oil and gas deposits may last for generations while renewable resources, such as fishing stocks and forests, may in fact have shorter economic life-spans than previously thought.

In addition, the Committee considered the special case of one renewable natural resource, hydroelectricity. Unlike oil and gas whose prices are largely determined by world markets, hydro prices are often set by individual governments. This is because in many cases, provinces with substantial hydroelectric-generating capacity have chosen to develop and distribute those resources through Crown corporations. Under the RTS approach, provincial revenues from hydroelectricity were captured using two tax bases: water power rentals and profits of Crown corporations paid to provincial governments. This approach understates the fiscal capacity of provinces that have chosen to charge less than the full economic value of electricity, as it essentially passes on profits directly to consumers in the form of lower energy prices. In this case, Equalization entitlements would be over-estimated for hydro-intensive provinces.

As Professor Lacroix explained, the Expert Panel believes that all natural resources revenues, including hydroelectricity, should be treated the same way. Essentially, the two tax bases previously in use would be replaced by one – measured by actual revenues – and included as part of a province's resource revenues only. Thus, under this approach, remittances from Crown corporations involved in resource extraction and development, *including* hydroelectricity Crown corporations, would be included as part of a province's resource revenues and not as part of business income. The Committee agrees with the recommendation of the Expert Panel.

Professor Lacroix also noted that with the development of new distribution networks, energy markets are no longer local; they are now part of a North American market where excess energy can be sold at a considerable profit. Thus, provinces have less incentive to under-price

electricity as the gains outweigh any resulting loss in Equalization entitlements. However, Senators observed that some provinces with substantial hydroelectric-generating capacity (for example, Manitoba) continue to charge less than full market rates to provincial residents although they may price export sales substantially higher.

The Committee found that it is in their treatment of natural resources revenues that the recommendations of the two expert panels differ the most. Support for each approach among the witnesses was divided, although it should be noted that Nova Scotia, Prince Edward Island and Nunavut expressed support for the Advisory Panel's approach while Ontario supports the Expert Panel's approach.

The Advisory Panel recommends a comprehensive approach: a 10-province standard with the inclusion of 100% of natural resource revenues. It believes that this is the most accurate and the fairest measurement of fiscal disparities. As Mr. Gagné explained, they considered all of the reasons for the special treatment of natural resources revenues but could not find any solid arguments for their exclusion. He went on to note that the Advisory Panel is aware of the increased costs of their recommendations. To address concerns about affordability, it recommends scaling back the standard established by the above recommendations, the degree to which should be negotiated between the two orders of government. Under the Advisory Panel's recommendations, the size of the program is a political decision of the federal government, entirely separate from the allocation of entitlements which would be determined by the proposed formula. An advantage of this approach is its transparency: affordability issues can be addressed in the open and debated in Parliament and with the provinces, instead of unilaterally by the federal government through a less transparent mechanism i.e., formula manipulations.

The starting point for the Expert Panel's recommendations is ownership. Mr. O'Brien summarized the panel's position: "We weighted the principle that receiving provinces should get some net fiscal benefit by virtue of resource ownership with the reality that resources are also the greatest source of disparity among provinces. We concluded that 50% of a receiving province's actual resource revenues should be included in the calculation of a province's ability to raise revenues". To address any remaining concerns that the federal government may have with



regard to affordability he noted that, similar to the Advisory Panel's approach, entitlements could be reduced or increased on an equal per capita basis.

As a result of the Expert Panel's recommended 50% inclusion rate, a recipient province could end up with a higher fiscal capacity after Equalization than a non-recipient province – which would be contrary to the principle of fairness. As outlined by witnesses, the solution proposed by Expert Panel is to implement a relative cap on Equalization payments. For the purposes of the cap, 100% of a province's resource revenues would be included in calculating a province's fiscal capacity, in contrast to the 50% used to calculate entitlements. If a province's *post*-Equalization fiscal capacity is higher than that of the lowest non-receiving province, then its entitlement would be capped at that level. Over the near term, the Committee heard that this would reduce payments to two provinces i.e., Saskatchewan and Newfoundland and Labrador; others could be affected by the cap as their resource revenues increase. Witnesses from the Expert Panel characterized their recommendations as a reasonable and workable solution providing the best outcome in terms of the overall impact on the provinces and the federal government. Each proposed change was considered in the context of an entire package that balanced key principles.

Many witnesses remarked that the implementation of the Expert Panel's recommended fiscal cap is complicated by the existence of separate Atlantic Accords for Newfoundland and Labrador and Nova Scotia<sup>9</sup>. Broadly, the 2005 Atlantic Accords provide Nova Scotia and Newfoundland and Labrador with 100% protection from Equalization reductions resulting from the inclusion of offshore revenues in the Equalization program.

The Expert Panel considers that the Atlantic Accords provide a fiscal benefit that increases the fiscal capacity of both Nova Scotia and Newfoundland and Labrador, and accordingly, should be taken into account for the purposes of calculating the fiscal cap. Many witnesses observed that there are legal, political, and constitutional issues about whether it is

---

<sup>9</sup> These Atlantic Accords include the 2005 *Arrangement between the Government of Canada and the Government of Nova Scotia on Offshore Revenues* and the 2005 *Arrangement between the Government of Canada and the Government of Newfoundland and Labrador on Offshore Revenues*.

possible to impose that kind of cap in a way that will be consistent with the Atlantic Accords. As the Minister of Finance of Nova Scotia testified, the province considers the Accords to be outside of the Equalization program, representing the settlement of a long-standing dispute with the federal government over offshore resource ownership. He was of the opinion that the agreements were rooted in Canada's obligation under Section 36(1) of the Constitution to further economic development in all regions, and considers the agreements to be similar to other federal/provincial bilateral agreements in support of regional economic development that are not taken into account within the Equalization system. Other witnesses agree that the Atlantic Accords could be considered separate arrangements. As Professor Boadway noted there are distinctions among Equalization, regional development, and interpersonal redistribution programs; they all serve different purposes.

The Committee assessed the arguments put forward by the provinces and witnesses in support of each panel's proposal. Many members of the Committee support the Expert Panel's solution as a pragmatic approach to Equalization reform. However, a majority support the Advisory Panel's position of a 100% inclusion rate for natural resource revenues, which they consider to be a principled approach. It was felt that comprehensive revenue coverage is an important principle of an equitable Equalization program and is necessary to ensure that difference in provincial revenue-raising ability is adequately captured. With respect to the Expert Panel's approach, members noted that it would require the implementation of a fiscal cap in order to ensure fairness between recipient and non-recipient provinces, which may not be possible given the issues surrounding the 2005 Atlantic Accords.

The Committee recognizes that the more comprehensive the program, the greater the cost to the federal government, and that an increase in program size does not have the support of all provinces. For this reason, should the federal government adopt a 100% inclusion rate for natural resource revenues, the Committee believes that it should also consider implementing the scaling mechanism outlined by the Advisory Panel.

In addition, the Committee agrees with Mr. O'Brien and the Expert Panel and other expert witnesses, and continues to support the recommendation that it made in its 2002 report: it

believes that all natural resource revenues should be treated in an equivalent fashion, without regard to whether they are deemed to be renewable or non-renewable. This includes those generated through hydroelectricity. As noted above, these should be measured using actual resource revenues.

**Recommendation**

The federal government include 100 percent of natural resource revenues in the measurement of provincial fiscal capacity. No distinction should be made between renewable and non-renewable natural resource revenues.

#### **4. Adjustments for Expenditure Needs and Costs**

Comparable levels of public services may require different amounts of per capita spending. As witnesses observed, differences can arise for two reasons: the first is because different provinces have different needs for public services depending upon their demographic makeup; the second is that provinces may have different costs in providing public services because of differences in wage costs and geographic differences, among other factors. Expenditure differences were not explicitly taken into account in the pre-2004 Equalization formula. According to Professor Boadway, it is extremely difficult to measure comparable levels of public services delivered across provinces when public services are heterogeneous both in quality and in cost. Moreover, a measure based on expenditure needs may not be acceptable to provinces as it could imply the implementation of a degree of centralization and standardization. Some witnesses also observed that cost factors are working in opposing directions: the economies of scale associated with providing public services in densely populated areas may be negated by higher wage and property costs. For example, according to the Minister for Intergovernmental Affairs for Ontario, even though it acts efficiently (Ontario's total per capita program spending ranks tenth among the provinces), it costs more to administer social programs in Ontario than other provinces. These factors have led most observers, including this Committee in 2002, and more recently, both the Expert and Advisory Panels, to recommend against considering expenditures as a component of the Equalization system.

**Recommendation**

The federal government should not adopt at this time a system of Equalization payments that attempts to adjust entitlements on the basis of needs or costs.



## **5. Volatility**

Volatility has been an ongoing concern of the provinces and is closely related to the issue of the standard and the treatment of natural resource revenues. Prior to 2004, entitlements were calculated on an annual basis and could fluctuate considerably. In addition, predictability was an issue as Equalization entitlements were recalculated after new information and data were made available. Floor provisions were introduced in 1982 to protect provinces from rapid major declines in entitlements. However, this did not address the underlying issues of volatility and predictability. Both the Advisory Panel and the Expert Panel recommended implementing a smoothing mechanism to improve the predictability payments and minimize year-over-year fluctuations. Their specific recommendations are similar: use three-year moving averages on all revenue bases, lagged two years. Witnesses, including most provinces, expressed broad support for the implementation of a smoothing mechanism.

### **Recommendation**

The federal government should implement a smoothing mechanism based on 3-year moving averages, lagged two years.

## **6. Associated Equalization and Tax Point Transfer**

In 1977, the Government of Canada agreed to transfer 13.5 % of Personal Income Tax and 1% of Corporate Income Tax to the provinces as part of the federal government's contribution for health and post-secondary education. Since tax points are worth more in some provinces than others, it agreed to equalize the tax points on an on-going basis. According to the Department of Finance, the annual amount paid to equalize these tax points is called Associated Equalization because it is the Equalization amount 'associated' with the tax point transfer. The amounts are calculated and paid through the Equalization program; however, they are intended to support health and post-secondary education and as such are included in the CHT and CST. Thus, the CHT/CST tax points valued at \$18.9 billion in 2006-07 are supplemented by a cash payment of approximately \$1.3 billion of Associated Equalization to eight recipient provinces whose revenues from those tax points are below the five-province standard. The Associated Equalization is also accounted for in the Equalization program, since these amounts are calculated and paid out through the Equalization system. Thus, Equalization entitlements of \$11.3 billion in 2006-07 also include the \$1.3 billion of Associated Equalization. In calculating

total transfers, the total is adjusted to avoid double-counting since Associated Equalization is part of both Equalization and the CHT/CST.

Issues such as the merit of further tax point transfers, the treatment of the 1977 tax transfers, and the conceptual and technical difficulties with the presentation of Associated Equalization within the federal transfer system, were discussed at great length during the hearings. While a detailed analysis of these issues is beyond the scope of this interim report, the Committee generally agrees with the witnesses who questioned the federal government's treatment of the 1977 tax point transfer as ongoing contributions to provincial programs. The Committee finds that the adjustments made to the Equalization program and the CST/CHT under Associated Equalization are confusing at best, lack transparency, distort the CHT/CST, and are damaging to the general Equalization program.

In addition, as witnesses observed, one result of equalizing tax points is that per capita cash payments under the CHT/CST differ across provinces. The Committee did hear compelling testimony from the provinces both for and against per capita transfers and additional tax transfers. The Minister of Intergovernmental Affairs of Ontario stated the province's position: that there should be one transparent Equalization program only and that, outside of that program, federal transfers should treat all provinces equally. As with both expert panels, the Committee agrees that the Equalization program should be the primary vehicle for equalizing fiscal capacity among the provinces. However, the Committee reserves a final judgment on these issues for a later report on the vertical fiscal imbalance.

## PART II: TERRITORIAL FORMULA FINANCING

### A. Overview

Prior to the 2004 New Framework, Territorial Formula Financing (TFF) was determined through a formula-based calculation. Unlike the provincial program, the grant was based on the gap between a territory's expenditure requirements and revenue capacity, and explicitly took into account the higher costs of delivering public services in the North. In October 2004, the federal government announced a new framework for TFF replacing the previous approach with a fixed envelope of funding legislated to grow at 3.5% annually. With this change, the total amount of funding was increased from \$1.75 billion in 2003-2004 to \$1.9 billion in 2004-2005 and \$2 billion in 2005-2006. TFF grants to the territories for 2006-2007 outlined in Table 3 include an adjustment factor over and above the 3.5% escalator reflecting more current economic and fiscal data that was made available from the time that the payments were initially set in November 2005 and legislated in 2006.

**Table 2: TFF Payments – 2006-2007 (\$ thousands)**

	Yukon	Northwest Territories	Nunavut	Total
Regular	505,608	739,414	824,978	2,070,000
Adjustment	311	–	1,553	1,864
Total	505,919	739,414	826,531	2,071,864
Per Capita (\$)	16,294	16,950	27,502	–

Source: Department of Finance, Budget 2006.

The Committee recognizes that the situation of the three territories is vastly different from that of southern Canada. All three territories face enormous difficulties in providing basic public services to their residents and must deal with important social issues including lower health and education outcomes compared to the provinces. While the territories share similar characteristics – small, dispersed populations, developing economies, underdeveloped infrastructure, and high living costs – there are significant differences even *between* the three territories. For example, economic development in the Northwest Territories, resulting from diamond mining and oil and gas exploration, far outpaces that of the other two territories. As a result, its per capita GDP currently exceeds that of Alberta. Nunavut, Canada's newest territory, is in the very early stages of its existence as a separate territory. It faces unique challenges that the Committee believes should be addressed separately.



In this context, TFF is critical for the territories who rely heavily on it and other federal transfers to pay for essential public services. In 2005-2006, TFF was approximately 61% of the Yukon's, 66% of the Northwest Territories' and 81% of Nunavut's total financial resources. When it was first established in the mid-1980s, the funding it provided was considered adequate to meet expenditure requirements in the territories. The Committee heard that this is no longer true. As Mr. O'Brien told the Committee, "perhaps the most consistent concern we heard was that TFF funding was inadequate given the unique challenges and higher costs of providing public services in the territories". The Committee noted that the Expert Panel considered the situation in the territories to be of sufficient urgency and importance that it produced a separate report on the TFF, *Achieving a National Purpose: Improving Territorial Formula Financing and Strengthening Canada's Territories*.

## **B. The Main Issues**

### **1. TFF Program Design**

The Committee agrees with witnesses that there is great potential for economic development in the North and that the territories are on the verge of major change. They also agree that this will not be achieved without significant investment by the federal government. The Committee shares the opinion of many witnesses that the current fiscal arrangements with respect to TFF between the federal government and the territories are inadequate.

The New Framework set a pool of funding legislated to grow at a fixed rate regardless of economic developments in the territories. Beyond what the Committee believes is a very real concern over the current adequacy of TFF, the Committee also agrees with witnesses that the New Framework approach is both flawed and contradictory to the original intentions of the TFF program. Under a fixed growth rate of payments, TFF no longer reflects actual changes in expenditure needs in the territories either as a result of population growth or expenditure growth, as originally formulated. This is of particular concern in Nunavut where the Committee learned that the population is growing by 24.5% annually. As witnesses observed, it also results in a zero-sum approach in which an increase in revenue-raising capacity in one territory results in a reduction their grant and an equivalent increase in the grant for the other two territories. As such,

it does not take into account the very different economic growth rates between the territories. The Committee agrees with the general observation that it is important to implement a program that reflects the very substantial differences among the three territories.

Mr. O'Brien and Mr. Lacroix outlined the Expert Panel's approach to TFF. The Panel recommends replacing the existing fixed pool approach with a formula-driven approach and providing three separate gap-filling grants to each of the territories. The Expert Panel also recommends simplifying the formula and improving economic development incentives by establishing a revenue block which includes seven of the largest revenues sources at a 70 % inclusion rate. In addition, resource revenues should be excluded from the calculation of own-source revenues in the TFF formula. The approach would address concerns with the adequacy of TFF by introducing new expenditures bases which would be adjusted annually by the relative growth in population in the territories, and growth in provincial and local spending. They estimated that the implementation of these recommendations would cost an additional \$60 million in the fiscal year 2007-2008 compared to the payments set out under the New Framework.

**Table 3: Comparison of the Panel's Approach with the New Framework (\$ millions)**

	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10	Total
Panel's Approach	2,000	2,098	2,203	2,304	2,406	11,011
New Framework	2,000	2,070	2,143	2,218	2,295	10,726
Difference	0	28	60	86	111	285

Source: *Achieving a National Purpose: Improving Territorial Financing and Strengthening Canada's Territories*.

This approach was endorsed by the Minister of Finance of Nunavut in his testimony before the Committee, and by the Premier and Minister of Finance of the Yukon in a written submission. The submission notes that all provincial premiers and Finance Ministers have provided their unanimous support to the realization of those recommendations as soon as possible. The Committee also strongly endorses the Expert Panel's recommendation to establish a new approach to TFF that will support the North's vision of a strong and self-reliant future.

**Recommendation**

Without delay, the government implement the specific recommendations of the Expert Panel on Equalization and Territorial Formula Financing as they relate to the calculation of TFF.

**2. Natural Resources**

In the territories, the authority for natural resource development and management lies with the federal government, including the right to set, administer and collect royalties from those resources. As the Committee learned, each territory is in a vastly different stage of discussions with the federal government regarding resource-revenue sharing. To date, the Yukon is the only territory with an agreement in place; devolution and resource revenue sharing negotiations have not begun in Nunavut.

According to witnesses, much of the potential for self-reliance and sustained economic growth in the territories lies with natural resource development. The Committee agrees with experts that the territories should see a net fiscal benefit from resource development. Excluding resource revenue from the calculation of TFF grants is part of the solution. Under the previous formula, the TFF grant would be reduced as a territory's own-source revenues increased<sup>10</sup>. The Committee also recognises, along with members of both panels, that there are significant costs, both direct and indirect, to resource development and, in the absence of ownership, the returns to resource development should compensate for those losses. Witnesses cited numerous example where this was not the case under existing revenue-sharing arrangements with the federal government. Mr. Gagné testified that he was struck by the problems caused by the fact the territories do not own their own natural resources. He outlined the Advisory Panel's recommendation: that the federal government accelerate negotiations to conclude agreements with the territories so that they become principal beneficiaries of revenues and royalties derived from these resources. An additional consideration is that each territory has distinct arrangements in regards to their First Nation and Aboriginal peoples. The Committee agrees with the Advisory Panel that these arrangements and any future arrangements must take into account Aboriginal rights, needs and participation.

<sup>10</sup> Prior to the implementation of the October 2004 New Framework, the calculation of the TFF grant included an Economic Development Incentive adjustment that allowed territories to exclude 20% of the incremental growth in their tax bases from the calculation of their entitlement.



**Recommendation**

The government should bring to an early conclusion devolution and resource revenue sharing negotiations with the territories and make them the principal beneficiaries of those revenues. The negotiations should take into account Aboriginal rights, needs and participation, including Land Claims and Aboriginal self-government arrangements.

**3. Nunavut**

The Committee believes that there are particularly urgent problems in Nunavut that should be addressed as a distinct issue. To put the issues in context, Nunavut's population is dispersed and isolated: 30,000 people live in 26 small, remote communities over an area of two million square kilometres (or about one fifth of Canada's land mass). The Committee heard that there is an urgent need for new housing and infrastructure. As roads are practically non-existent, these communities depend on air and water transportation. Education and health outcomes are the lowest among the three territories. As an example, average life expectancies are as much as 10 years lower and suicide rates 7 times higher in Nunavut compared to national averages.

As the Minister of Finance of Nunavut told the Committee, "Nunavut has been working from a position of disadvantage since its creation. The initial grant to Nunavut was inadequate to meet the most basic needs of the citizens of Nunavut in areas such as housing, health, education and infrastructure". While Nunavut supports the changes to the TFF formula recommended by the Expert Panel, it feels that those changes will not be sufficient to address its needs and to close the existing gap between the level of services provided in Nunavut and the levels in other jurisdictions.

The Committee agrees: it is clear to members that Nunavut urgently needs additional financial support from the Government of Canada, support that should have been anticipated and provided for at the time of Nunavut's creation. The Committee is also struck by the great potential of Nunavut and the determination of its government to promote and help realize it. As the Minister of Finance of Nunavut noted, "We want to increase employment and revenues, and to reduce our dependence on federal transfers...We need to change the dialogue from dependency to increasing self-reliance". The Committee supports the recommendation of the

Advisory Panel, that Nunavut receive extraordinary investment in areas of housing, infrastructure, and economic and social development from the federal government. Notwithstanding, the Committee also agrees with witnesses from both the Expert Panel and the Advisory Panel who concluded that the core TFF program should focus on providing ongoing basic public services in the North and should not be used as a vehicle to address the unique problems in Nunavut.

**Recommendation**

The government provide Nunavut with adequate funding to meet its immediate and extraordinary needs. This funding should be provided through specific federal program transfers rather than through adjustments to the TFF formula, and should be excluded from TFF calculations.

## CONCLUSION

As the Committee heard, the current arrangements for Equalization and TFF are not effective. A major concern is that the size of the Equalization program and its allocation are no longer tied to fiscal disparities among provinces. Similarly, the current approach to TFF is both flawed and contradictory to the original intentions of the program. In addition, there are particularly urgent problems in Nunavut that should be addressed by the federal government outside of the TFF.

The Committee is of the view that a return to a formula-based approach to Equalization and TFF, guided by a clear set of principles, would be a substantial improvement over the current fixed-framework approach. It believes that this would introduce more transparency and accountability in current fiscal arrangements, and help create a more cooperative intergovernmental environment. Based on these principles, it has presented its proposed approach which has the support of a majority of members.





**APPENDIX A:**  
**List of Recommendations**

1. The federal government should return to a formula-based approach to Equalization guided by a clear set of principles.
2. The federal government return to a 10-province standard in the calculation of entitlements under the Equalization program.
3. The federal government should retain the Representative Tax System approach, but reduce the number of tax bases used to measure provincial fiscal capacity to five: personal income tax, business income tax, property tax, sales tax, and resource revenues. Actual resource revenues should be used. Property taxes should be measured using a stratified market value approach. User fees should not be included.
4. The federal government include 100 percent of natural resource revenues in the measurement of provincial fiscal capacity. No distinction should be made between renewable and non-renewable natural resource revenues.
5. The federal government should not adopt at this time a system of Equalization payments that attempts to adjust entitlements on the basis of needs or costs.
6. The federal government should implement a smoothing mechanism based on 3-year moving averages, lagged two years.
7. Without delay, the government implement the specific recommendations of the Expert Panel on Equalization and Territorial Formula Financing as they relate to the calculation of TFF.
8. The government should bring to an early conclusion devolution and resource revenue sharing negotiations with the territories and make them the principal beneficiaries of those revenues. The negotiations should take into account Aboriginal rights, needs and participation, including Land Claims and Aboriginal self-government arrangements.
9. The government provide Nunavut with adequate funding to meet its immediate and extraordinary needs. This funding should be provided through specific federal program transfers rather than through adjustments to the TFF formula, and should be excluded from TFF calculations.

## **APPENDIX B: Witnesses**

Tuesday, October 3, 2006

Robin W. Boadway, Professor, Department of Economics, Queen's University

Tuesday, October 17, 2006

Michael Smart, Professor, Department of Economics, University of Toronto

Wednesday, October 18, 2006

*Atlantic Institute for Market Studies:*

Charles Cirtwill, Vice President

Bobby O'Keefe, Policy Analyst

Tuesday, October 24, 2006

Robert Gagné, Professor and Director, Institute of Applied Economics, École des hautes études commerciales

Al O'Brien, Fellow, Institute for Public Economics, University of Alberta

Tuesday, October 31, 2006

Paul M. Boothe, Professor of Economics, Fellow, Institute for Public Economics, University of Alberta

Robert Lacroix, Emeritus Professor, Economics Department, University of Montreal

Wednesday, November 1, 2006

The Honourable David Simailak, M.L.A., Minister of Finance of Nunavut

The Honourable Mitch Murphy, M.L.A., Provincial Treasurer of Prince Edward Island

Robert Vardy, Associate Deputy Minister of Finance of Nunavut

Nigel Burns, Senior Analyst, Federal Fiscal Relations, Government of Prince Edward Island

Tuesday, November 7, 2006

The Honourable Michael Baker, M.L.A., Minister of Finance of Nova Scotia

Vicki Harnish, Deputy Minister, Nova Scotia Finance

Elizabeth A. Cody, Assistant Deputy Minister, Nova Scotia Finance

Tuesday, November 21, 2006

The Honourable Marie Bountrogianni, M.P.P., Minister of Intergovernmental Affairs and Minister Responsible for Democratic Renewal of Ontario



**SÉNAT**

**SENATE**

**CANADA**

**L'ÉQUILIBRE FISCAL HORIZONTAL :  
VERS UNE DÉMARCHE FONDÉE SUR DES PRINCIPES**

**Rapport intérimaire sur l'étude du Comité au sujet de l'équilibre fiscal entre les  
divers niveaux de gouvernement du Canada**

**Comité sénatorial permanent des  
finances nationales**

**SEPTIÈME RAPPORT**

*Président*

L'honorable Joseph A. Day

*Vice-présidente*

L'honorable Nancy Ruth

Décembre 2006



## MEMBRES

L'honorable Joseph A. Day, *président*

L'honorable Nancy Ruth, *vice-présidente*

et

Les honorables sénateurs :

Michel Biron

James Cowan

Consiglio Di Nino

Art Eggleton, C.P.

Francis Fox, C.P.

\*Daniel Hays (ou Joan Fraser)

\*Marjory LeBreton, C.P. (ou Gerald Comeau)

Grant Mitchell

Lowell Murray, C.P.

Pierrette Ringuette

William Rompkey, C.P.

Terry Stratton

\*Membres d'office

En plus, les honorables sénateurs Willie Adams, Raynell Andreychuk, George Baker, C.P., Maria Chaput, Dennis Dawson, Percy Downe, Terry Mercer et Pierre Claude Nolin étaient membres du Comité à différents moments au cours de cette étude, ou ont participé à ses travaux sur ce sujet.

*Personnel de recherche de la Bibliothèque du Parlement :*

Tara Gray

Lydia Scratch

Till Heyde

*Greffier du Comité*



## ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 27 septembre 2006 :

L'honorable sénateur Nancy Ruth, au nom de l'honorable sénateur Day, propose, appuyée par l'honorable sénateur Stratton,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier, pour en faire rapport, les questions relatives à l'équilibre fiscal vertical et horizontal entre les divers niveaux de gouvernement du Canada;

Que le Comité dépose son rapport au plus tard le 30 juin 2007.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat*  
Paul Bélisle

## TABLE DES MATIÈRES

Introduction.....	1
Le déséquilibre fiscal vertical et le déséquilibre fiscal horizontal.....	3
Partie I : La péréquation.....	7
A. Avant 2004 : Le programme de péréquation fondé sur une formule.....	7
B. Après 2004 : Un nouveau cadre de financement de la péréquation et la formule de financement des territoires.....	9
C. Le Groupe d'experts et le Comité consultatif.....	9
D. Les grands enjeux.....	10
1. La norme provinciale.....	12
2. Le Régime fiscal représentatif et la mesure de l'assiette fiscale .....	13
3. Le taux d'inclusion des revenus tirés des ressources naturelles.....	16
4. Rajustements en fonction des besoins en dépenses et des coûts.....	24
5. Variabilité des droits.....	25
6. Péréquation associée et transfert de points d'impôt.....	25
Partie II : La formule de financement des territoires.....	29
A. Aperçu.....	29
B. Les grands enjeux.....	30
1. Conception de la FFT.....	30
2. Ressources naturelles.....	32
3. Nunavut.....	33
Conclusion.....	35
Annexe A : Liste de recommandations.....	37
Annexe B : Témoins.....	38





## **L'ÉQUILIBRE FISCAL HORIZONTAL : VERS UNE DÉMARCHE FONDÉE SUR DES PRINCIPES**

### **INTRODUCTION**

Le gouvernement du Canada a l'intention d'apporter, au cours des quelques prochains mois, des modifications importantes aux arrangements fiscaux entre le fédéral et les provinces et territoires. La situation financière des provinces et des territoires est en jeu, de même que les valeurs de justice et d'égalité qui sous-tendent l'union économique et sociale du Canada.

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales s'intéresse depuis longtemps aux arrangements fiscaux du Canada. À l'automne 2001, le Comité a examiné le programme de péréquation, le plus important programme fédéral ayant pour but de réduire les disparités fiscales entre les provinces et, en mars 2002, il a publié un rapport intitulé *L'efficacité et les améliorations possibles de la politique actuelle de péréquation*.

Un certain nombre d'événements majeurs se sont produits depuis, ce qui a ravivé l'intérêt du Comité et l'a amené à se pencher de nouveau sur les arrangements fiscaux du gouvernement, en commençant par le programme de péréquation actuel. D'abord, en octobre 2004, le gouvernement fédéral a adopté *Un nouveau cadre pour la péréquation et la formule de financement des territoires* (le « nouveau cadre »). Il s'agissait d'une approche différente, qui s'écarterait radicalement du programme de péréquation précédent, dont la structure était en place depuis 1967. Avec ce nouveau cadre, l'application de la formule qui servait au calcul des droits de péréquation des provinces et des territoires a été suspendue en faveur d'une dotation fixe, assujettie à un taux de croissance annuel établi dans la loi et répartie entre les bénéficiaires en fonction de données historiques et des droits antérieurs. Au même moment, le gouvernement fédéral a annoncé que les deux programmes seraient soumis à l'examen d'un groupe d'experts indépendants.

Au printemps 2006, deux rapports sont parus sur la réforme du programme de péréquation et de la formule de financement des territoires : celui du Comité consultatif sur le déséquilibre fiscal du Conseil de la fédération, et celui du Groupe d'experts sur la péréquation et la formule de financement des territoires, le comité nommé par le gouvernement fédéral. Ces

deux rapports sont désormais au cœur du débat public, qui fait rage au Canada sur la question des arrangements fiscaux. On s'entend généralement pour dire que le débat a monté d'un cran depuis que le gouvernement fédéral a explicitement reconnu l'existence d'un déséquilibre fiscal au Canada et s'est engagé, dans le Budget de mai 2006, à le corriger. À cette fin, le gouvernement a promis de remédier au déséquilibre fiscal horizontal en instituant, avant un an, un programme de péréquation et une formule de financement des territoires « renouvelés, transparents et fondés sur des principes établis »<sup>1</sup>. Le gouvernement fédéral n'aura pas la tâche facile : la conférence fédérale-provinciale-territoriale des ministres des Finances, qui a eu lieu en juin 2006, a montré clairement que, si le principe de la péréquation fait l'unanimité, les provinces demeurent divisées quant à la structure que devrait avoir le programme.

La péréquation est un programme si hautement prisé par la population canadienne que son principe a été enchâssé par le Parlement dans la *Loi constitutionnelle de 1982*. Le Comité sénatorial des finances nationales espère que l'examen de ces questions contribuera à renseigner la population en général sur cet important programme. Le Comité estime aussi que les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les territoires méritent leur part d'attention, surtout en raison de la situation particulière et des besoins urgents du plus récent des territoires du Canada : le Nunavut.

Le programme de péréquation est indissociable des autres grands programmes de transferts du gouvernement fédéral aux provinces et aux territoires. Le Comité se propose donc, au cours des quelques prochains mois, d'étudier d'autres aspects des arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral, les provinces et les territoires, notamment l'équilibre fiscal vertical et la question du financement municipal. Il fera rapport sur toutes ces questions au plus tard le 30 juin 2007.

Pour la présente étude, le Comité a invité tous les gouvernements provinciaux et territoriaux à lui exposer leurs vues sur la question du déséquilibre fiscal horizontal. En six semaines d'audiences, à l'automne 2006, il a entendu les ministres des Finances de Nouvelle-Écosse et du Nunavut, la ministre des Affaires intergouvernementales de l'Ontario et le trésorier

---

<sup>1</sup> Gouvernement du Canada. *Le budget en bref 2006 : Cibler les priorités*. Mai 2006. p. 14.

provincial de l'Île-du-Prince-Édouard. Le Yukon, le Nouveau-Brunswick et la Saskatchewan lui ont fait parvenir un mémoire. Le Comité a aussi entendu des universitaires et des experts en politique publique, notamment le professeur Robin Boadway de l'Université Queen's, le professeur Michael Smart de l'Université de Toronto, le professeur Paul Boothe de l'Université de l'Alberta (ancien sous-ministre des Finances de la Saskatchewan et sous-ministre adjoint des Finances au gouvernement du Canada) et des représentants de l'*Atlantic Institute of Market Studies*.

Le Comité a longuement étudié les recommandations faites par le Comité consultatif et le Groupe d'experts, puisque le gouvernement fédéral fondera sans doute ses réformes, le cas échéant, sur les résultats de leurs travaux. Nous avons entendu le témoignage de représentants de ces deux groupes : deux membres du Groupe d'experts – le président, Al O'Brien, également ancien sous-trésorier provincial de l'Alberta, et le professeur émérite Robert Lacroix, ancien recteur de l'Université de Montréal. Il a également entendu le témoignage d'un représentant du Comité consultatif du Conseil de la fédération, le coprésident Robert Gagné, professeur aux HEC à Montréal. Enfin, le Comité a bénéficié de l'expertise de l'un de ses membres, également membre du Comité consultatif : le sénateur Lowell Murray.

## LE DÉSÉQUILIBRE FISCAL VERTICAL ET LE DÉSÉQUILIBRE FISCAL HORIZONTAL

Au Canada, le terme *équilibre fiscal* désigne l'équilibre entre les responsabilités des divers ordres de gouvernement et leur capacité de financer les services qui découlent de ces responsabilités. Les transferts entre le gouvernement fédéral et les provinces ou territoires comprennent une composante horizontale et une composante verticale et ont pour but de résoudre les deux aspects du déséquilibre fiscal<sup>2</sup> :

Le **déséquilibre fiscal vertical** correspond à l'écart entre les sources de revenus et la responsabilité de dépenser qui existe *entre* les ordres de gouvernement, c'est-à-dire entre le palier

---

<sup>2</sup> On fait parfois allusion à un troisième aspect de l'équilibre fiscal : le volet provincial-municipal. Le déséquilibre, à cet égard, consiste en l'incapacité croissante des municipalités de dépenser à la mesure de leurs responsabilités du fait que leur capacité d'accroître leurs revenus en augmentant les taxes et les frais d'utilisation est limitée et que les sources de revenus auxquelles elles ont accès sont assujetties à des contraintes provinciales.



fédéral et le palier provincial<sup>3</sup>. Pour corriger le déséquilibre fiscal vertical, le gouvernement fédéral a principalement recours à des transferts de fonds visant la santé, dans le cadre du Transfert canadien en matière de santé (TCS) et des transferts visant les études postsecondaires et divers services sociaux dans le cadre du Transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCPS). Ces transferts sont assortis de conditions et comprennent un volet en espèces et le volet transfert de points d'impôts de 1977. Au cours de l'exercice 2006-2007, les provinces et territoires recevront un total de 47,5 milliards de dollars en versements de TCS et de TCPS, soit 18,9 milliards sous forme de transferts de points d'impôts et 28,6 milliards en espèces<sup>4</sup>. Comme nous l'avons mentionné plus haut, le Comité se propose d'étudier bientôt le déséquilibre fiscal vertical, mais le présent rapport porte sur la question du déséquilibre horizontal. Le Comité compte analyser le déséquilibre vertical sous divers angles, notamment les grands engagements internationaux et constitutionnels, ainsi que dans une perspective municipale et provinciale.

Le **déséquilibre fiscal horizontal** renvoie à l'écart qui existe entre les provinces et les territoires dans la capacité de générer des revenus. Le programme fédéral de péréquation, créé en 1957, est le principal outil servant à aplanir les disparités entre les provinces. L'objectif de ce programme a été enchâssé dans la Constitution canadienne en 1982 :

Le Parlement et le gouvernement du Canada prennent l'engagement de principe de faire des paiements de péréquation propres à donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour les mettre en mesure d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables.  
(paragraphe 36(2) de la *Loi constitutionnelle de 1982*)

La formule de financement des territoires (FFT) est un transfert fédéral annuel inconditionnel consenti aux trois gouvernements territoriaux, en place depuis l'exercice financier

---

<sup>3</sup> L'existence d'un déséquilibre fiscal vertical reste matière à débat. Les opposants prétendent que les provinces ont accès aux mêmes sources de revenus que le gouvernement fédéral et sont libres de fixer les taux d'imposition au niveau qu'elles désirent. Ceux qui croient en l'existence d'un déséquilibre fiscal vertical invoquent à l'appui de leur thèse le radical exercice de compression budgétaire auquel le gouvernement fédéral s'est livré dans les années 1990 et les coupures dans les transferts fédéraux aux provinces qui en ont résulté.

<sup>4</sup> Les transferts de points d'impôts consistent en un retrait du gouvernement du Canada du champ d'imposition pour faire place aux provinces et territoires. En 1977, le gouvernement fédéral a cédé aux provinces et territoires 13,5 % de l'impôt sur le revenu des particuliers, et 1 % de l'impôt sur les sociétés. Le gouvernement fédéral considère ces points d'impôt comme sa contribution permanente aux programmes sociaux et aux programmes de santé des provinces.



1985-1986. Bien qu'il ne soit pas mentionné dans la Constitution, il s'agit d'un programme semblable à celui de la péréquation en ce que son objectif est de donner aux territoires la possibilité d'offrir une gamme de services publics comparable à celle des provinces tout en maintenant des taux d'imposition raisonnables.

En 2006-2007, le gouvernement fédéral transférera 13,6 milliards de dollars aux provinces et aux territoires dans le cadre de ces deux programmes. Huit provinces touchent des paiements de péréquation : Terre-Neuve-et-Labrador, l'Île-du-Prince-Édouard, la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick, le Québec, le Manitoba, la Saskatchewan et la Colombie-Britannique

**Tableau 1 : Droits à péréquation, 1993-1994 à 2006-2007 (en millions de dollars)**

ANNÉE	T.-N.-O.	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Qué.	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.	Total
1993-1994	900	175	889	835	3 878	0	901	486	0	0	8 063
1994-1995	958	192	1 065	927	3 965	0	1 085	413	0	0	8 607
1995-1996	932	192	1 137	876	4 307	0	1 051	264	0	0	8 759
1996-1997	1 030	208	1 182	1 019	4 169	0	1 126	224	0	0	8 959
1997-1998	1 093	238	1 302	1 112	4 745	0	1 053	196	0	0	9 738
1998-1999	1 068	238	1 221	1 112	4 394	0	1 092	477	0	0	9 602
1999-2000	1 169	255	1 290	1 183	5 280	0	1 219	379	0	125	10 900
2000-2001	1 112	269	1 404	1 260	5 380	0	1 314	208	0	0	10 948
2001-2002	1 055	256	1 315	1 202	4 679	0	1 362	200	0	240	10 310
2002-2003	875	235	1 122	1 143	4 004	0	1 303	106	0	71	8 859
2003-2004	766	232	1 130	1 142	3 764	0	1 336	0	0	320	8 690
2004-2005 <sup>1</sup>	762	277	1 313	1 326	4 155	0	1 607	652	0	682	10 774
2005-2006	861	277	1 344	1 348	4 798	0	1 601	82	0	590	10 900
2006-2007 <sup>2</sup>	687	291	1 386	1 451	5 539	0	1 709	13	0	459	11 535

1. Les chiffres de 2004-2005 ne comprennent pas les 150 millions supplémentaires du Budget 2004.

2. Les chiffres de 2006-2007 sont ceux du Budget 2006 et comprennent les rajustements ponctuels.

Source : Ministère des Finances

Comme certains témoins l'ont mentionné, le programme de péréquation a été caractérisé à tort comme un transfert des provinces les plus prospères aux provinces moins nanties. S'il est vrai que dans l'ensemble, le financement de la péréquation vient de provinces qui ont plus de sources de revenus, il ne s'agit pas pour autant d'un programme qui transfère explicitement l'argent d'une province vers une autre. Selon l'obligation constitutionnelle faite au gouvernement du Canada, la péréquation est un programme fédéral financé à même les impôts fédéraux perçus dans toutes les provinces. Le Comité estime que la redistribution de la richesse dans l'ensemble de la fédération est l'un des rôles fondamentaux du gouvernement fédéral.

Les paiements de péréquation et les subventions issues de la FFT sont inconditionnels; c'est-à-dire que les provinces et territoires bénéficiaires peuvent les utiliser à leur discrétion pour financer les services publics selon leurs propres priorités. Certains témoins ont des réserves quant à cette absence de conditions et quant au niveau d'équivalence des services publics offerts par les provinces. Selon les témoins de l'*Atlantic Institute of Market Studies (AIMS)*, les provinces qui reçoivent des paiements de péréquation dépensent plus en services gouvernementaux que celles qui n'en reçoivent pas et sont plus endettées. Ils proposent donc de restructurer le programme de manière à encourager une saine gestion budgétaire de la part de provinces<sup>5</sup>. Le Comité reconnaît cependant que chaque province a ses particularités économiques et budgétaires, ce qui peut résulter en des écarts par rapport à la norme sur le plan des dépenses par habitant, des recettes, des déficits et de l'endettement. Comme les témoins nous l'ont dit, le programme de péréquation témoigne de l'engagement du gouvernement fédéral à préserver la justice et l'autonomie des provinces. Le Comité estime que les gouvernements provinciaux doivent ultimement répondre devant leurs propres résidents des choix qu'ils font en matière de services publics et d'imposition et que ces choix sont indépendants de la réforme de la péréquation. Il est possible cependant d'améliorer la reddition de comptes dans la péréquation en rendant les programmes plus transparents, ouverts et uniformes, ce dont nous parlerons plus loin.

---

<sup>5</sup> L'AIMS propose par exemple que le calcul tienne compte de l'emploi que font les provinces des revenus tirés de l'exploitation de leurs ressources naturelles. Par exemple, si une province bénéficiaire de paiements de péréquation touche des revenus provenant de ressources naturelles et s'en sert pour rembourser sa dette, ces revenus ne devraient pas entrer dans le calcul de sa capacité fiscale. En revanche, si la province se sert de ces revenus pour financer des programmes de dépenses ordinaires, ils devraient entrer dans le calcul de la capacité fiscale de la province et être déduits de son droit à péréquation. Par ailleurs, d'autres estiment que le gouvernement fédéral encouragerait une meilleure gestion de la dette des provinces s'il payait une partie des frais de service d'une province en échange d'une réduction de ses paiements de péréquation.

## PARTIE I : LA PÉRÉQUATION

### A. Avant 2004 : Le programme de péréquation fondé sur une formule

Comme on l'a dit au Comité, avant les changements apportés en octobre 2004 par le nouveau cadre, les paiements de péréquation étaient calculés au moyen d'une formule régie par une loi fédérale et des règlements. La formule permettait de déterminer à la fois la valeur totale du programme et les paiements distribués aux provinces. Dans un premier temps, la formule mesurait la capacité fiscale de chaque province. Par *capacité fiscale* on entend les revenus théoriques qu'une province peut générer à partir de 33 sources – notamment l'impôt sur le revenu des particuliers, l'impôt sur les sociétés, la taxe de vente, la taxe foncière, et d'autres sources – en supposant un taux d'imposition ou de taxation moyen (c'est ce qu'on appelle le Régime fiscal représentatif ou RFR). Les provinces dont la capacité fiscale se situait sous la norme fixée recevaient des paiements de péréquation du gouvernement fédéral afin de ramener leur capacité fiscale à niveau. Pour établir cette norme, on faisait la moyenne des cinq provinces à « revenu moyen » : le Québec, l'Ontario, le Manitoba, la Saskatchewan et la Colombie-Britannique<sup>6</sup>. Selon cette formule, la valeur totale des paiements de péréquation dépendait des écarts entre les capacités fiscales des provinces : plus les disparités étaient grandes, plus la valeur totale du programme de péréquation était élevée.

Le programme a subi de nombreuses révisions depuis sa création. On a notamment augmenté le nombre des sources de revenus utilisées pour mesurer la capacité fiscale, modifié le taux d'inclusion des revenus tirés des ressources naturelles et assujéti les paiements à un plancher et un plafond. Ces rajustements ont souvent provoqué la controverse, car le moindre changement apporté à la méthode de calcul entraînait des variations énormes dans la valeur totale des paiements et dans leur distribution entre les provinces. Comme l'ont indiqué quelques témoins, dans un pays aussi divers que le Canada, où la richesse est inégalement distribuée entre les provinces et les régions, la péréquation est une importante source de revenus pour les provinces (comme l'indique le graphique 1 ci-après) et, pour certaines, la condition essentielle de leur capacité à offrir des services publics sensiblement comparables. Par exemple, les paiements

---

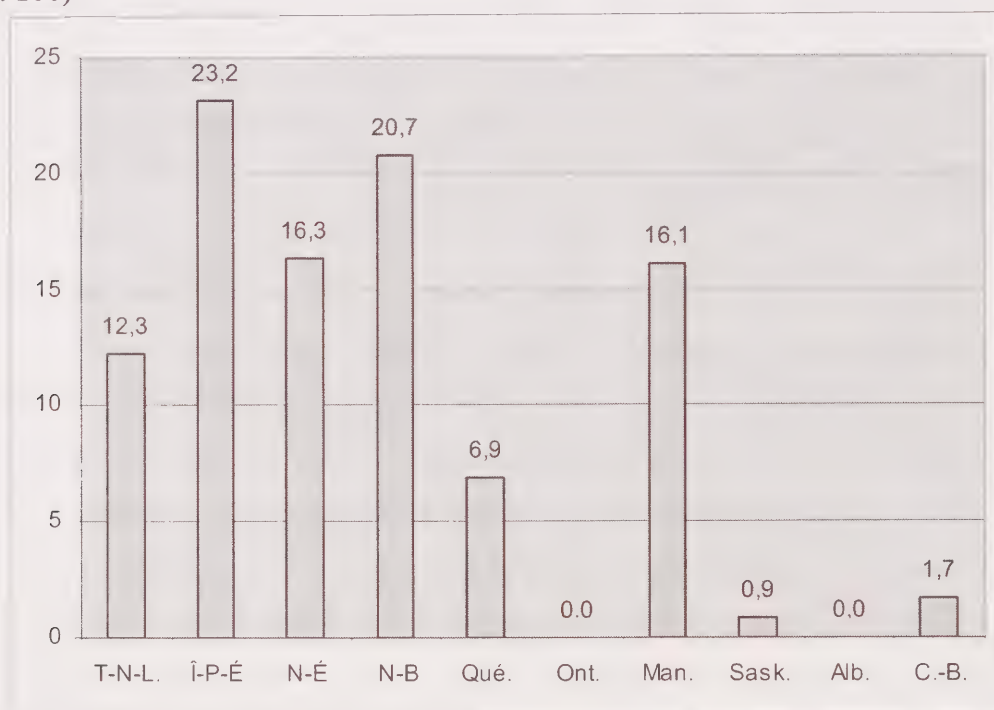
<sup>6</sup> De 1967 à 1982, la capacité fiscale estimative de chaque province était comparée à la moyenne nationale, ou moyenne des dix provinces. En 1982, le gouvernement fédéral a exclu de la norme l'Alberta et les provinces de l'Atlantique, de sorte que la norme est devenue la capacité fiscale moyenne des cinq provinces qui sont restées.



de péréquation du Nouveau-Brunswick pour l'exercice 2006-2007 s'établissent à 1,45 milliard de dollars. Selon cette province, il s'agit là d'une somme supérieure à ce qu'elle perçoit tous les ans en impôts sur le revenu des particuliers et des entreprises. Il est évident que sans la péréquation, les résidents de cette province pourraient être beaucoup plus fortement imposés et disposer de moins de services publics.

Il n'est donc pas étonnant qu'au fil des ans, le programme de péréquation ait fait l'objet de nombreuses critiques et qu'on ait voulu y apporter des changements. À plus forte raison récemment, lorsque l'application de la formule a causé une baisse abrupte des paiements de péréquation, sous l'effet combiné de facteurs comme la réduction des disparités fiscales entre provinces, les baisses d'impôt, et une série de révisions de données (voir le tableau 1).

**Graphique 1 : La péréquation en proportion des revenus généraux des provinces (2005-2006) (p. 100)**



Source : Ministère des Finances, Statistique Canada (Statistiques du secteur public, Système de gestion financière)



## **B. Après 2004 : Un nouveau cadre de financement de la péréquation et la formule de financement des territoires**

À l'automne 2004, les premiers ministres canadiens se sont entendus sur un nouveau cadre de financement pour le programme de péréquation et la formule de financement des territoires. En conséquence, un certain nombre de changements importants ont eu lieu. Premièrement, le nouveau cadre financier a été établi. Le niveau de financement pour l'exercice 2005-2006 a été fixé à 10,9 milliards de dollars et augmentera, en vertu de la loi, à un rythme de 3,5 % par année. La formule qui servait à calculer le droit des provinces à la péréquation a été abandonnée et la distribution aux provinces est désormais fondée sur la capacité fiscale combinée à l'historique des droits.

Les témoins ont signalé que le nouveau cadre s'écarte radicalement de ce qui s'était toujours fait. La vaste majorité des témoins qui ont comparu devant le Comité ne souscrivent pas au nouveau cadre, principalement parce que la taille du programme et ses paiements ne sont plus déterminés en fonction des disparités entre les provinces. Comme l'ont dit les témoins, la péréquation n'égalise plus la capacité fiscale des provinces. Tout au contraire, ses paiements futurs sont calculés en fonction des droits passés de sorte que les provinces bénéficiaires se retrouvent à des niveaux différents de capacité fiscale.

Le Comité reconnaît que le nouveau cadre n'a été adopté par le gouvernement fédéral qu'à titre de solution temporaire. Celui-ci cherchait à répondre aux préoccupations exprimées depuis longtemps par les provinces et à instaurer une mesure de stabilité, de prévisibilité et de croissance au financement global du programme, en attendant les résultats du travail de son Groupe d'experts et l'élaboration d'une nouvelle structure, en consultation avec les provinces.

## **C. Le Groupe d'experts et le Comité consultatif**

Comme nous l'avons dit précédemment, deux importants rapports ont été publiés cette année sur la réforme du programme canadien de péréquation. Le premier, en avril 2006, provient du Conseil de la fédération, organisme qui regroupe les chefs des dix provinces et des trois territoires. Ce rapport, intitulé *Réconcilier l'irréconciliable : s'attaquer au déséquilibre fiscal au Canada*, a été rédigé par le Comité consultatif sur le déséquilibre fiscal (le Comité consultatif). Le mandat du Comité consultatif était d'étudier la question du déséquilibre fiscal – vertical et

horizontal – au Canada et de faire des recommandations sur la façon d’y remédier. Le second rapport, *Pour réaliser un dessein national : remettre la péréquation sur la bonne voie*, est paru en mai 2006, publié par le Groupe d’experts du gouvernement fédéral sur la péréquation et la formule de financement des territoires (le Groupe d’experts). Le mandat du Groupe d’experts était moins large : il devait réfléchir à la façon de déterminer les paiements de péréquation (et les paiements de financement des territoires) et de les distribuer aux provinces.

Le Comité a constaté plusieurs similitudes entre les recommandations de ces deux rapports, d’une part, et entre elles et celles qu’il avait faites lui-même dans son propre rapport de mars 2002, d’autre part. Il observe aussi de nettes différences à certains égards entre les deux groupes. Les divergences se rapportent surtout au traitement réservé aux revenus tirés des ressources naturelles dans la formule de péréquation, car les conséquences en sont énormes non seulement sur le coût global du programme, mais aussi sur certains arrangements bilatéraux qui existent actuellement entre le gouvernement fédéral et les provinces. Par exemple, le Comité consultatif recommande un programme qui, pour 2007-2008, prévoit le transfert de 13,8 milliards de dollars aux provinces admissibles, tandis que le Groupe d’experts recommande pour la même année de verser 12,6 milliards de dollars.

#### **D. Les grands enjeux**

La majorité des témoins appuient dans l’ensemble le programme de péréquation, mais ils éprouvent des réserves à l’endroit du nouveau cadre et de la démarche passée du gouvernement fédéral en ce qui concerne la réforme du programme. Le président du Groupe d’expert, M. O’Brien, a dit qu’au cours de ses propres consultations, le Groupe avait régulièrement entendu les témoins se plaindre d’une attitude de plus en plus improvisée face au programme de péréquation. Il a ajouté que « au cours de la dernière année, le but et l’efficacité du programme ont été remis en question, souvent en raison des préoccupations des provinces concernant le déséquilibre fiscal, tant horizontal que vertical ». Le professeur Smart a exprimé des inquiétudes semblables, lorsqu’il a témoigné : « on sent désormais une tendance à considérer les réformes des transferts comme un jeu à somme nulle dans lequel tout ce qui compte, c’est l’effet d’une réforme sur les résultats budgétaires d’une province ou d’une autre – sans considération aucune pour les principes fondamentaux, contrairement à la situation qui existait dans le passé. C’est là

un des aspects fondamentaux de la situation actuelle que nous devons considérer ». Certaines provinces bénéficiaires ont par exemple dit au Comité que si le financement du programme devenait insuffisant, les disparités de moyens entre les provinces se creuseraient, si bien qu'elles auraient de plus en plus de mal à offrir des services publics adéquats, à réduire leur endettement et à offrir un régime fiscal compétitif. Pour d'autres provinces cependant, il n'est pas nécessaire d'enrichir le programme pour atteindre les objectifs fixés dans la Constitution, et les provinces ne sont pas traitées de manière uniforme dans le nouveau cadre.

Le Comité partage plusieurs des préoccupations exprimées. Les arrangements actuels ne font pas l'affaire et les tentatives de réforme ne répondent pas à plusieurs des préoccupations sous-jacentes des provinces. Le Comité est convaincu, comme un grand nombre des témoins qu'il a entendus, qu'un retour à une approche fondée sur des principes et reposant sur une formule permettrait de résoudre les problèmes, remettrait le programme de péréquation sur la bonne voie et améliorerait la reddition de comptes.

Lors de son examen du programme, en 2002, le Comité s'était appuyé sur les cinq grands principes suivants :

1. Le programme doit être **équitable**. Le système doit prévoir une juste répartition des droits entre les provinces.
2. Les paiements de péréquation doivent être **suffisants** pour permettre aux provinces bénéficiaires de fournir des services comparables aux autres sans avoir recours à des taux d'imposition déraisonnables.
3. Il faut assurer la **pérennité** du programme.
4. Le programme doit être conçu de manière à ce que ses effets sur les autres politiques gouvernementales soient complètement **neutres**. Les changements apportés au programme ne doivent pas modifier le comportement des gouvernements, et les politiques fiscales des provinces ne doivent pas influencer sur leurs droits de péréquation.
5. Le fonctionnement du système de péréquation doit être **transparent**. Les formules et les critères doivent être aussi clairs que possible.

Le Comité estime que ces principes doivent continuer de guider toute réforme du programme de péréquation tout en reconnaissant, comme il le faisait en 2002, que des conflits entre principes directeurs peuvent obliger les décideurs à chercher l'équilibre dans la formulation de certains des éléments clés du programme. Influencé tant par le Groupe d'experts que par le



Comité consultatif, le Comité ajouterait aujourd'hui deux nouveaux principes : la **prévisibilité** et la **stabilité**. Une démarche fondée sur une formule tient automatiquement compte des fluctuations de conjoncture et des capacités fiscales relatives des provinces. Elle devrait permettre de brider les variations annuelles des paiements de péréquation sans pour autant rigidifier le programme.

**Recommandation**

Que le gouvernement fédéral revienne à une méthode assortie d'une formule pour la péréquation, guidée par un ensemble de principes clairs.

Dans la réforme du programme de péréquation, certains enjeux font depuis longtemps l'objet d'un débat animé. Voici un résumé de ce que le Comité a entendu et de ce qu'il appuie.

**1. La norme provinciale**

Avant l'entrée en vigueur du nouveau cadre, en 2004, la capacité fiscale de cinq provinces (l'Ontario, le Québec, le Manitoba, la Saskatchewan et la Colombie-Britannique) était la norme par rapport à laquelle toutes les provinces étaient mesurées afin de déterminer si elles étaient admissibles ou non à des paiements de péréquation. Mais la chose n'avait pas toujours été ainsi. En 1967 – quand le Régime fiscal représentatif est entré en vigueur – les dix provinces entraient dans le calcul de la norme de péréquation. Les problèmes ont commencé à se manifester fin 1970, début 1980, quand la flambée des prix du pétrole et du gaz a tout à coup donné à l'Alberta une capacité fiscale très supérieure à celle des autres provinces. En fait, les revenus du pétrole ont tellement relevé la norme nationale que toutes les autres provinces, y compris l'Ontario, devenaient soudain admissibles à des paiements de péréquation. C'est alors qu'en 1982, le gouvernement fédéral a exclu l'Alberta et les provinces de l'Atlantique du calcul de la norme.

La majorité des témoins, notamment l'Île-du-Prince-Édouard, le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse, proposent un retour à la norme des dix provinces pour que l'approche soit fondée sur un principe d'inclusion et que le calcul de la norme témoigne réellement de la diversité fiscale des provinces. Pour certains, l'adoption d'une norme fondée sur cinq provinces a été arbitraire et coûteuse pour les provinces bénéficiaires. En proposant une norme des dix



provinces, on recommande essentiellement que la capacité fiscale des provinces bénéficiaires soit relevée au niveau de la norme nationale (qui correspond actuellement à l'Ontario). M. O'Brien a précisé que le Groupe d'experts avait ajouté deux réserves à cette recommandation, que nous traiterons plus en détail plus loin : la norme basée sur les dix provinces n'est considérée opportune que dans le contexte de l'inclusion de 50 % des recettes tirées de l'exploitation des ressources; et cette inclusion de 50 % n'est considérée opportune que dans le contexte d'un plafond fiscal appliqué aux provinces bénéficiaires. Comme l'on fait valoir les témoins, cet ensemble de recommandations permettrait de contenir le coût global du programme pour le gouvernement fédéral.

Le Comité reconnaît que le passage d'une norme fondée sur cinq provinces à une norme fondée sur dix provinces pourrait avoir pour effet d'augmenter considérablement le coût du programme, surtout dans les périodes où le prix du pétrole est élevé. Le Comité reste toutefois convaincu, comme il l'était en 2002, que la norme des dix provinces est celle qui répond le mieux au principe constitutionnel à l'origine de ce programme. La question de la capacité du gouvernement fédéral de financer un tel programme est abordée plus loin dans le présent rapport.

**Recommandation**

Que le gouvernement fédéral revienne à la norme des dix provinces dans le calcul des droits à péréquation.

**2. Le Régime fiscal représentatif et la mesure de l'assiette fiscale**

Comme les témoins l'ont indiqué, les provinces auront toujours des capacités différentes de générer des revenus, du fait des taux variables d'imposition qu'elles peuvent appliquer à leurs sources de revenus. Le Régime fiscal représentatif (RFR) qui avait cours avant 2004 permettait de résoudre ce problème en distinguant toutes les sources de revenus des provinces et en appliquant à chacune le taux d'imposition moyen pratiqué dans l'ensemble des provinces, afin de mesurer sa capacité de générer des revenus. Les avantages principaux du RFR sont qu'il permet d'en arriver à une mesure plus précise de la capacité fiscale des provinces, qu'il tient compte des pratiques d'imposition en cours dans chaque province, et qu'il est plus respectueux de l'engagement constitutionnel visant des niveaux d'imposition « sensiblement comparables ». En

revanche, le Comité a appris que l'application du RFR s'est lourdement complexifiée, sans pour autant donner une mesure plus précise de la capacité fiscale des provinces.

À sa création, en 1957, le régime ne portait que sur trois sources de revenus : l'impôt sur le revenu des particuliers, l'impôt sur les sociétés et les droits de succession; les revenus tirés de l'exploitation des ressources naturelles n'entraient pas en ligne de compte. Peu à peu, les sources de revenus ont augmenté de sorte qu'à l'adoption du nouveau cadre, il y en avait 33. Les témoins ont expliqué que ces sources ont parfois très peu d'effet sur le calcul de la capacité fiscale provinciale et qu'en raison de la difficulté à les mesurer ou de leur extrême variabilité d'une province à l'autre, elles ne font que rendre le RFR plus compliqué à utiliser. Dans l'intérêt de la simplicité et de la transparence, et pour faciliter les calculs, M. O'Brien a signalé que le Groupe d'experts recommandait de conserver le RFR, mais en ramenant les sources de revenus à cinq : l'impôt sur le revenu des particuliers, l'impôt sur les sociétés, les taxes foncières, la taxe de vente et les revenus tirés des ressources naturelles.

Ainsi, au lieu des 14 assiettes fiscales fondées sur les ressources naturelles de la formule précédente, on n'utiliserait plus que le revenu réel. Le Comité a appris que les revenus de ressources naturelles sont plus hétérogènes que les autres revenus fiscaux : les ressources n'ont pas toutes la même qualité ni le même coût d'extraction. Le système de redevances donne donc des revenus variables. L'utilisation des revenus réels simplifie donc les calculs et apporte une solution au problème d'en arriver à une mesure uniforme des revenus tirés des ressources naturelles. Comme le faisait remarquer le professeur Boothe : « l'utilisation des recettes réelles est une méthode de calcul beaucoup plus transparente que les méthodes auxquelles nous avons recours dans le passé et qui, avouons-le, sont fondées sur les jugements ». Mais, comme l'indiquait un autre témoin, elle créera peut-être un élément incitatif, ce qui serait contraire au principe de neutralité : il pourrait en effet arriver que les provinces décident de pratiquer un taux d'imposition moindre sur les ressources naturelles à seule fin de réduire leurs revenus réels.

Tout au long des audiences, les témoins nous ont dit de façon unanime que le RFR devait être conservé, mais les avis étaient partagés au sujet du nombre des assiettes fiscales à prendre en considération. Le Comité souscrit à l'utilisation du RFR et accueille favorablement les

simplifications proposées par le Groupe d'experts, sauf en ce qui concerne les revenus tirés des ressources naturelles. Tout en reconnaissant que les craintes entourant le facteur incitatif ne sont pas sans fondement, le Comité pense aussi que les revenus *réels* devraient remplacer les 14 assiettes fiscales fondées sur les ressources naturelles qui entrent actuellement dans la formule. Le taux d'inclusion des revenus de ressources naturelles est une question complexe dont nous traitons plus loin, et il en va de même pour la distinction entre ressources naturelles renouvelables et ressources naturelles non renouvelables.

Le Comité a appris que tant le Groupe d'experts que le Comité consultatif recommandent l'inclusion totale des taxes foncières dans le RFR. Le Groupe d'experts propose d'utiliser la méthode de la « valeur marchande stratifiée ». Comme on l'a expliqué au Comité, celle-ci consiste à regrouper dans une même « fourchette d'imposition » toutes les municipalités qui ont des valeurs immobilières semblables et à poser en hypothèse qu'elles peuvent pratiquer à peu près le même taux d'imposition moyen. En 2004, le gouvernement fédéral se proposait d'instaurer progressivement une variante de cette méthode, mais le nouveau cadre a eu préséance. Le Comité convient avec les témoins que la méthode de la valeur marchande stratifiée est valable et devrait être adoptée.

Plusieurs témoins, notamment la Nouvelle-Écosse, l'Île-du-Prince-Édouard et le Nouveau-Brunswick, ont préconisé le maintien des frais d'utilisation parmi les assiettes fiscales prises en compte. Ces provinces estiment qu'une mesure fidèle de la capacité financière d'une province devrait faire entrer en ligne de compte toutes les sources de revenus qui y contribuent, y compris les frais d'utilisation (le même argument est employé pour réclamer la prise en compte de la totalité des revenus tirés des ressources naturelles). À leur avis, ne pas le faire serait sous-estimer la capacité financière provinciale et risquerait de creuser davantage l'écart entre les provinces. Les partisans de l'opinion contraire disent que les frais d'utilisation ne sont pas constitutifs de la capacité fiscale d'un gouvernement, mais sont plutôt pratiqués dans une optique de récupération des coûts et que seule la part qui dégage des bénéfices, s'il y en a, devrait entrer dans le calcul. Le Comité estime qu'étant donné la grande diversité des frais d'utilisation, cette mesure ne ferait qu'ajouter de la complexité au système. Autrefois, et peut-être pour ces raisons, les frais d'utilisation entraient dans le calcul dans des proportions différentes. Tout en restant



sensible aux opinions des uns et des autres, le Comité estime que dans l'intérêt de la simplicité et pour faciliter les calculs, les frais d'utilisation ne devraient pas être inclus dans la mesure de la capacité fiscale des provinces.

#### **Recommandation**

Que le gouvernement fédéral conserve le Régime fiscal représentatif, mais qu'il ramène à cinq le nombre des sources de revenus qui entrent dans le calcul de la capacité fiscale des provinces, soit : l'impôt sur le revenu des particuliers, l'impôt sur les sociétés, les taxes foncières, la taxe de vente et les revenus tirés des ressources naturelles. Les revenus réels tirés des ressources naturelles devraient être utilisés. Les taxes foncières devraient être calculées selon la méthode de la valeur marchande stratifiée. Les frais d'utilisation ne devraient pas entrer en ligne de compte.

### **3. Le taux d'inclusion des revenus tirés des ressources naturelles**

L'une des questions les plus litigieuses et les plus complexes au sujet de la péréquation est le traitement des revenus tirés des ressources naturelles, qui a d'ailleurs fait l'objet de longs débats durant les audiences du Comité. Ces revenus constituent l'une des plus grandes sources de disparités entre les capacités fiscales des provinces et sont à l'origine de fluctuations considérables des paiements de péréquation. Leur inclusion intégrale dans les calculs fait beaucoup augmenter les coûts du programme. Pour ces raisons, on se demande depuis longtemps si les revenus tirés des ressources – en particulier des ressources non renouvelables – devraient être inclus ou exclus de la péréquation et, s'ils sont inclus, dans quelle mesure ils devraient l'être. Cette incertitude est reflétée dans les nombreux changements qui ont été apportés au fil des années au traitement des revenus tirés des ressources dans la formule de péréquation<sup>7</sup>.

Comme l'ont fait remarquer les témoins, il y a plusieurs arguments pour et contre un traitement spécial des revenus tirés des ressources naturelles. L'un des principaux arguments en faveur de l'exclusion de ces revenus du calcul de la capacité fiscale d'une province, ou de leur inclusion à un taux partiel, découle de la propriété provinciale. En vertu de l'article 109 de la Constitution canadienne, les provinces sont propriétaires des ressources naturelles situées sur

---

<sup>7</sup> Lorsque la péréquation a été instaurée en 1957, les revenus tirés des ressources naturelles ne faisaient pas partie des sources de revenus visées par la péréquation. En 1962, lorsqu'ils ont été inclus pour la première fois dans la péréquation, ils l'ont été à un taux de 50 % seulement. Depuis, les ressources naturelles ont été retranchées puis rajoutées, d'abord au taux de 50 %, puis à un taux de 100 %, mais uniquement après l'exclusion de l'Alberta (et de ses revenus tirés des ressources) de la norme.



leur territoire. De nombreux témoins ont fait remarquer que, parce qu'elles en sont propriétaires, les provinces devraient tirer un avantage financier net de ces ressources, *même si* elles reçoivent des paiements de péréquation. En effet, l'inclusion intégrale des revenus tirés des ressources naturelles dans les calculs de péréquation neutralise à toutes fins pratiques les avantages financiers découlant de la propriété des ressources<sup>8</sup>. Par conséquent, soutient-on, les provinces bénéficiaires sont peu incitées à mettre en valeur leurs ressources naturelles.

Un autre argument connexe est invoqué contre l'inclusion des ressources naturelles. Certains affirment en effet qu'elle encourage les provinces à exploiter leurs ressources naturelles de manière inefficace. D'après le professeur Smart, l'inclusion intégrale des revenus tirés des ressources revient à subventionner des taux de redevances plus élevés. Il s'ensuit que l'inclusion partielle aurait pour effet d'abaisser l'imposition des ressources naturelles par les provinces qui touchent des paiements de péréquation. Le professeur Boadway a affirmé au contraire qu'il n'y a aucune preuve historique que la péréquation intégrale a incité des provinces à restreindre la mise en valeur des ressources par des prélèvements plus élevés. Le professeur Boothe a soutenu que les gouvernements cherchent à optimiser l'emploi et non les revenus fiscaux. Le Comité est d'accord avec cette dernière affirmation et ne croit pas que les provinces seraient bien nombreuses à adopter des politiques propres à réduire la mise en valeur des ressources pour préserver leurs droits à péréquation.

L'exploitation des ressources naturelles peut obliger les provinces à assumer des coûts publics importants à toutes les étapes de la mise en valeur (par exemple, les infrastructures et, plus tard, les coûts sociaux). Certains font valoir que, afin de compenser ces coûts, les revenus ne devraient pas être inclus dans le calcul de la capacité fiscale d'une province. Cependant, comme l'ont fait observer plusieurs témoins, le problème de cet argument c'est que la mise en valeur des ressources naturelles n'est pas la seule source de revenus associée à des dépenses publiques. L'impôt sur le revenu prélevé par les provinces, par exemple, reflète les dépenses provinciales en

---

<sup>8</sup> Conscient de ce problème, le gouvernement fédéral a mis en place en 1994 la « solution générique » pour les assiettes fiscales concentrées dans une province. La solution générique atténue les réductions des paiements de péréquation dans des situations très précises, soit lorsqu'une assiette fiscale se concentre dans une province donnée (comme c'est le cas pour certaines ressources naturelles), de sorte qu'une hausse de 1,00 \$ des revenus d'une province entraîne une réduction des paiements de péréquation de seulement 0,70 \$.

éducation et en santé, mais il figure quand même dans le calcul de la capacité fiscale des provinces.

Un argument plus convaincant qui a été présenté au Comité est que le traitement spécial des revenus tirés des ressources naturelles irait à l'encontre de l'engagement prévu au paragraphe 36(2). Un grand nombre de provinces et d'experts ont affirmé en effet qu'une couverture étendue des revenus constitue un important principe d'un programme de péréquation juste et équitable et qu'elle est nécessaire pour que les différences entre les capacités fiscales des diverses provinces soient prises en considération correctement. Ils ont signalé par ailleurs que le paragraphe 36(2) n'établissait aucune distinction entre les types de revenus. Le Trésorier de l'Île-du-Prince-Édouard estime que le fait de réduire la proportion des revenus tirés des ressources naturelles prise en compte dans le calcul de la capacité fiscale serait discriminatoire envers les provinces bénéficiaires qui ne possèdent pas de ressources naturelles. Le ministre des Finances de la Nouvelle-Écosse a ajouté : « En ce qui concerne ces recettes, nous sommes d'avis que leur exclusion de la formule de péréquation favoriserait injustement les provinces riches en ressources qui reçoivent des transferts de péréquation. Ces provinces pourraient ainsi conserver tous les avantages des recettes tirées de leurs ressources tout en tirant pleinement profit de la péréquation. En même temps, cependant, l'exclusion des recettes tirées des ressources naturelles abaisserait le potentiel fiscal moyen des provinces résultant de la péréquation et aurait, par conséquent, un impact négatif sur les provinces défavorisées en forçant celles-ci à réduire leur niveau de service en dessous de la norme nationale ou à augmenter les taxes au-dessus de cette norme ».

Ce n'est pas l'avis de toutes les provinces. La Saskatchewan indique dans son mémoire qu'elle souscrit à la suppression totale des revenus tirés des ressources naturelles non renouvelables du programme de péréquation, estimant que ce changement est nécessaire pour reconnaître « l'iniquité actuelle relative aux revenus énergétiques provinciaux ». La ministre des Affaires intergouvernementales de l'Ontario a dit au Comité que sa province, qui ne bénéficie pas de la péréquation et possède elle-même relativement peu de ressources naturelles, souscrit à l'inclusion partielle des revenus tirés des ressources naturelles pour alléger ce que la province considère comme un fardeau fiscal injuste pour ses contribuables.

Une autre des raisons invoquées pour justifier un traitement spécial des revenus tirés des ressources naturelles est que le gouvernement fédéral n'a pas un accès direct à l'impôt sur les revenus tirés des ressources, ce qui pourrait compromettre sa capacité de maintenir le programme lorsque les prix des ressources naturelles augmentent. Il est possible pour le gouvernement fédéral de résoudre les problèmes d'abordabilité qui se posent lorsque les prix de l'énergie augmentent en réduisant le pourcentage des revenus tirés des ressources naturelles inclus dans le calcul de la capacité fiscale. Cependant, de nombreux témoins n'étaient pas d'accord avec le principe qui sous-tend cet argument et ils ont fait remarquer que le gouvernement fédéral a un important accès à ces revenus par l'entremise de l'impôt sur le revenu des sociétés et des particuliers. En outre, comme la Nouvelle-Écosse l'a fait remarquer, la capacité du gouvernement fédéral de financer le programme pose moins problème en période d'excédents budgétaires comme c'est le cas maintenant : en 1982, le programme de péréquation représentait 8 % des revenus du gouvernement fédéral; aujourd'hui, la proportion est tombée à 5,1 %.

Le Comité a également examiné la distinction entre les ressources naturelles renouvelables et les ressources non renouvelables. La principale justification de l'exclusion partielle ou complète des ressources non renouvelables (par exemple, les mines et les gisements de produits énergétiques) est le fait que, parce que ces ressources ont une durée de vie limitée, les revenus tirés de ces sources ne représentent pas vraiment un revenu, mais plutôt le produit de la vente de biens en capital. Quelques témoins ont fait observer que la distinction entre les ressources renouvelables et les ressources non renouvelables n'est peut-être pas utile aux fins de la péréquation : ainsi, les gisements de pétrole et de gaz peuvent durer pendant des générations, tandis que des ressources renouvelables, comme les stocks de poissons et les forêts peuvent avoir une durée de vie économique plus courte que ce qu'on croyait par le passé.

Qui plus est, le Comité a analysé le cas particulier d'une ressource naturelle renouvelable, l'hydroélectricité. Contrairement à ceux du gaz et du pétrole qui sont essentiellement établis sur les marchés mondiaux, les prix de l'électricité sont souvent établis par les gouvernements, du fait que les provinces dotées de fortes capacités de production d'hydroélectricité ont souvent choisi d'exploiter et de distribuer ces ressources par le truchement de sociétés de la Couronne. Selon le



régime fiscal représentatif, les revenus que tirent les provinces de l'hydroélectricité font l'objet de deux assiettes fiscales : la location d'énergie hydro-électrique et les profits des sociétés de la Couronne versés aux gouvernements provinciaux. Cette approche sous-estime la capacité fiscale des provinces qui ont choisi d'exiger moins que la pleine valeur économique de l'électricité, car les profits sont directement répercutés sur les consommateurs sous forme de baisses des prix de l'énergie. Dans ce cas, les droits à péréquation seraient surestimés pour les provinces produisant beaucoup d'hydroélectricité.

Comme M. Lacroix l'a expliqué, le Groupe d'experts estime que tous les revenus tirés de ressources naturelles, comme l'hydroélectricité, devraient recevoir le même traitement. En gros, les deux anciennes assiettes fiscales seraient fusionnées, ne constituant plus qu'une assiette — mesurée par les revenus réels — comprise dans les revenus exclusivement tirés des ressources naturelles. Ainsi, les versements des sociétés d'État actives dans l'extraction et la mise en valeur de ressources, y compris ceux des sociétés d'hydroélectricité, seraient comptabilisés dans les revenus tirés des ressources naturelles et non dans les revenus d'entreprise de la province. Le Comité souscrit à la recommandation du Groupe d'experts.

M. Lacroix a ajouté qu'en raison de l'éclosion de nouveaux réseaux de distribution, les marchés énergétiques font désormais partie d'un marché non plus local, mais nord-américain où l'énergie excédentaire est vendue à des prix qui permettent de dégager des profits considérables. Les provinces sont donc moins incitées à abaisser les prix de leur électricité, car les gains à réaliser sont plus importants que toute perte subséquente au chapitre des droits à péréquation. Les sénateurs ont noté cependant que certaines provinces qui disposent d'une capacité de production d'énergie hydroélectrique substantielle (comme le Manitoba) continuent de pratiquer des prix inférieurs à ceux du marché sur leur propre territoire, mais vendent en revanche l'électricité qu'elles exportent à des prix bien plus élevés.

Le Comité a constaté que c'est dans leur traitement des revenus tirés des ressources naturelles que les recommandations des deux groupes d'experts divergent le plus. Les avis des témoins à ce sujet étaient partagés, même s'il faut souligner que la Nouvelle-Écosse, l'Île-du-



Prince-Édouard et le Nunavut appuient l'approche du Comité consultatif, tandis que l'Ontario souscrit à la démarche du Groupe d'experts.

Le Comité consultatif recommande une approche fondée sur l'intégralité, soit une norme de 10 provinces et l'inclusion à 100 % des revenus tirés des ressources naturelles. Il croit que c'est la mesure la plus exacte et la plus équitable des disparités financières. Comme l'a expliqué M. Gagné, le Comité consultatif a examiné toutes les raisons invoquées en faveur d'un traitement spécial des revenus tirés des ressources naturelles, mais il n'a pas pu trouver de raisons solides de les exclure. M. Gagné a ajouté que Comité consultatif est conscient des coûts accrus que représentent ses recommandations. Afin de dissiper les inquiétudes relatives à l'abordabilité, il recommande de réduire la norme établie par les recommandations ci-dessus, dans un pourcentage qui devrait être négocié entre les deux niveaux de gouvernement. La taille du programme selon les recommandations du Comité consultatif est finalement une décision politique du gouvernement fédéral, tout à fait distincte de la distribution des droits à péréquation qui serait déterminée par la formule proposée. Cette démarche a l'avantage de la transparence. La question du caractère abordable du programme peut être traitée ouvertement et débattue au Parlement et avec les provinces au lieu que le gouvernement fédéral y voie de manière unilatérale et moins transparente, par exemple par des manipulations de la formule.

Le point de départ des recommandations du Groupe d'experts est la propriété. M. O'Brien a résumé la position du Groupe d'experts : « Nous avons soupesé le principe que les provinces bénéficiaires devraient tirer un certain avantage fiscal net de la propriété des ressources et la réalité que les ressources constituent également la plus grande source de disparité entre les provinces. Nous avons conclu que 50 % des revenus réels qu'une province tire des ressources devraient être inclus dans le calcul de la capacité fiscale de cette province ». Afin de dissiper les autres inquiétudes que pourrait avoir le gouvernement fédéral au sujet de l'abordabilité, il a fait remarquer que, comme le préconise le Comité consultatif, il faudrait réduire ou accroître les droits d'un niveau égal par habitant.

Au taux d'inclusion de 50 % recommandé par le Groupe d'experts, une province bénéficiaire pourrait avoir une capacité fiscale après péréquation supérieure à celle des provinces

non bénéficiaires – ce qui serait contraire au principe de l'équité. Comme l'ont expliqué des témoins, la solution proposée par le Groupe d'experts consiste à imposer un plafond relatif aux paiements de péréquation. Aux fins de ce plafonnement, les revenus tirés des ressources d'une province seraient inclus à 100 % dans le calcul de la capacité fiscale de la province, plutôt que les 50 % servant au calcul des droits. Si la capacité fiscale d'une province après la péréquation est plus élevée que celle de la province non bénéficiaire qui affiche la moindre capacité fiscale, alors ses droits seraient plafonnés. Dans l'immédiat, le Comité a appris que cette solution réduirait les paiements destinés à deux provinces, soit la Saskatchewan et Terre-Neuve-et-Labrador; d'autres provinces pourraient être touchées si leurs revenus tirés des ressources augmentaient. Des témoins du Groupe d'experts ont qualifié leurs recommandations de solution raisonnable et réalisable qui produit des résultats optimaux sous l'angle de son incidence globale sur les provinces et le gouvernement fédéral. Chaque changement proposé a été examiné dans le contexte d'un ensemble de mesures qui représentent un juste milieu entre les grands principes.

De nombreux témoins ont fait remarquer que la mise en œuvre du plafonnement fiscal recommandé par le Groupe d'experts est compliquée par l'existence d'accords atlantiques distincts avec Terre-Neuve-et-Labrador et avec la Nouvelle-Écosse<sup>9</sup>. En résumé, les accords atlantiques de 2005 protègent la Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve-et-Labrador à 100 % contre des réductions des paiements de péréquation découlant de l'inclusion des revenus tirés des ressources extracôtières dans le programme de péréquation.

Le Groupe d'experts considère que les accords atlantiques confèrent un avantage fiscal qui accroît la capacité fiscale de la Nouvelle-Écosse et de Terre-Neuve-et-Labrador, et que, par conséquent, il faudrait en tenir compte dans le calcul du plafonnement. De nombreux témoins ont fait observer que l'établissement d'un plafond de ce genre qui serait conforme aux accords soulève des questions juridiques, politiques et constitutionnelles. Comme l'a affirmé le ministre des Finances de la Nouvelle-Écosse dans son témoignage, la province considère que les accords n'ont rien à voir avec le programme de péréquation et représentent le règlement d'un vieux différend avec le gouvernement fédéral au sujet de la propriété des ressources extracôtières. Il

---

<sup>9</sup> Ces accords sur les revenus tirés des ressources extracôtières comprennent l'*Accord Canada-Nouvelle-Écosse de 2005 sur la gestion des ressources extracôtières et le partage des revenus* et l'*Accord Canada-Terre-Neuve-et-Labrador de 2005 sur la gestion des ressources extracôtières et le partage des revenus*.

estime que les accords découlent de l'obligation du Canada, aux termes du paragraphe 36(1) de la Constitution, de favoriser le développement économique de toutes les régions et qu'ils sont donc semblables aux ententes fédérales-provinciales de développement économique régional qui ne sont pas prises en compte dans le système de péréquation. D'autres témoins conviennent que les accords atlantiques pourraient être considérés comme des accords distincts. Comme l'a fait remarquer le professeur Boadway, il existe des distinctions entre péréquation, développement régional et redistribution de la richesse entre les personnes; ces programmes servent tous des fins différentes.

Le Comité a évalué les arguments présentés par les provinces et les témoins à l'appui des propositions du Groupe d'experts et de celles du Comité consultatif. De nombreux membres du Comité souscrivent à la solution proposée par le Groupe d'experts dans laquelle ils voient une façon pragmatique d'aborder la réforme de la péréquation. La majorité cependant appuie la proposition du Comité consultatif de fixer à 100 % le taux d'inclusion des revenus tirés des ressources naturelles, qui traduit selon eux une démarche fondée sur des principes. Ils estiment que la prise en compte intégrale des revenus est un principe important d'un programme de péréquation équitable et est nécessaire pour tenir dûment compte des différences de capacité fiscale entre les provinces. Les membres du Comité ont noté que la solution proposée par le Groupe d'experts exigerait l'imposition d'un plafond par souci d'équité envers les provinces bénéficiaires de la péréquation et les autres, ce qui pourrait être impossible compte tenu des questions qui entourent les accords atlantiques de 2005.

Le Comité est conscient du fait que plus le programme est exhaustif, plus il coûtera cher au gouvernement fédéral, éventualité qui ne fait pas le bonheur de toutes les provinces. Pour cette raison, si le gouvernement fédéral adoptait un taux d'inclusion de 100 % des recettes tirées des ressources naturelles, il devrait aussi selon nous envisager d'instituer un mécanisme de réduction des droits comme le propose le Comité consultatif.

Par ailleurs, le Comité est d'accord avec M. O'Brien et le Groupe d'experts, ainsi que d'autres experts qui ont témoigné, et il continue d'appuyer la recommandation qu'il a faite dans son rapport de 2002. Il croit que tous les revenus tirés des ressources naturelles devraient être



traités de manière équivalente, que ces ressources soient renouvelables ou non. Cela comprend les revenus générés par l'hydroélectricité. Comme on l'a dit, ce sont les revenus réels qui doivent être pris en compte.

**Recommandation**

Que le gouvernement fédéral inclue la totalité des revenus tirés des ressources naturelles dans le calcul de la capacité fiscale des provinces, sans distinction entre les ressources renouvelables et les ressources non renouvelables.

**4. Rajustements en fonction des besoins en dépenses et des coûts**

Des niveaux de services comparables peuvent nécessiter des montants différents de dépenses par habitant. Comme l'ont fait observer des témoins, les différences peuvent avoir deux causes : la première est le fait que les provinces ont des besoins de services publics différents selon leur composition démographique; la deuxième est que les provinces peuvent avoir des coûts différents pour la prestation des services publics, à cause notamment de coûts salariaux différents et de différences géographiques. Les dépenses différentes n'étaient pas prises en compte explicitement dans la formule de péréquation antérieure à 2004. D'après le professeur Boadway, il est extrêmement difficile de trouver une mesure juste des services publics comparables fournis par les provinces lorsque la qualité et les coûts de ces services sont hétérogènes. De plus, une formule fondée sur les dépenses ne serait peut-être pas acceptable pour les provinces, vu qu'elle pourrait supposer une certaine forme de centralisation et d'uniformisation. Quelques témoins ont également fait observer que les facteurs coût s'opposent : les économies d'échelle liées à la prestation de services publics dans des régions densément peuplées peuvent être neutralisées par des coûts salariaux et immobiliers plus élevés. Suivant la ministre des Affaires intergouvernementales de l'Ontario, par exemple, bien que la province fasse preuve d'une grande efficience (elle arrive au dixième rang au chapitre des dépenses de programmes totales par habitant), l'administration des programmes sociaux coûte plus cher en Ontario que dans les autres provinces. Ces facteurs ont incité la plupart des observateurs, y compris notre Comité en 2002 et, récemment, le Groupe d'experts et le Comité consultatif, à ne pas recommander l'inclusion des dépenses parmi les éléments du système de péréquation.

**Recommandation**

Que le gouvernement fédéral ne tente pas pour le moment d'intégrer au système de paiements de péréquation un mécanisme de rajustement des droits en fonction des besoins ou des coûts.

**5. Variabilité des droits**

La variabilité des droits est une préoccupation constante des provinces et elle est étroitement liée à la question de la norme et du traitement des revenus tirés des ressources naturelles. Avant 2004, les droits étaient calculés tous les ans et pouvaient fluctuer considérablement. De plus, la prévisibilité posait problème, puisque les droits de péréquation étaient recalculés après que de nouvelles données étaient disponibles. Une disposition plancher a été adoptée en 1982 afin de protéger les provinces contre des déclin rapides de leurs droits. Mais cela n'a pas résolu les questions fondamentales de la variabilité et de la prévisibilité des droits. Le Comité consultatif et le Groupe d'experts ont recommandé tous les deux la mise en place d'un mécanisme de lissage afin d'améliorer la prévisibilité des paiements et d'atténuer les fluctuations d'une année à l'autre. Leurs recommandations se ressemblent : utiliser une moyenne mobile sur trois ans sur toutes les assiettes de revenus, décalée de deux ans. Les témoins, notamment la plupart des provinces, souscrivent à l'adoption d'un mécanisme de lissage.

**Recommandation**

Que le gouvernement fédéral mette en place un mécanisme de lissage fondé sur des moyennes mobiles sur trois ans, décalées de deux ans.

**6. Péréquation associée et transfert de points d'impôt**

En 1977, le gouvernement du Canada a accepté de transférer aux provinces 13,5 % de l'impôt sur le revenu des particuliers et 1 % de l'impôt sur le revenu des sociétés dans le cadre de la contribution du gouvernement fédéral à la santé et à l'éducation postsecondaire. Étant donné que les points d'impôt valent davantage dans certaines provinces que dans d'autres, il a convenu de les soumettre à péréquation. D'après le ministère des Finances, le montant annuel versé pour égaliser ces points d'impôt est appelé la péréquation associée, parce qu'il s'agit du montant de péréquation « associé » au transfert de points d'impôt. Les montants sont calculés et versés par l'entremise du programme de péréquation, mais ils visent à appuyer la santé et l'éducation postsecondaire et sont donc inclus dans le TCS et le TCPS. Par conséquent, les points d'impôt du

TCS/TCPS évalués à 18,9 milliards de dollars en 2006-2007 sont complétés par un paiement en espèces d'environ 1,3 milliard de dollars de péréquation associée pour les huit provinces bénéficiaires dont les revenus au titre des points d'impôt sont inférieurs à la norme des cinq provinces. La péréquation associée est également prise en considération dans le programme de péréquation, étant donné que ces montants sont calculés et versés par l'entremise du système de péréquation. Les droits de péréquation de 11,3 milliards de dollars en 2006-2007 comprennent donc également le 1,3 milliard de dollars de péréquation associée. Dans le calcul des transferts totaux, le total est rajusté pour éviter le double comptage étant donné que la péréquation associée est comprise dans la péréquation et le TCS/TCPS.

Des questions, comme le bien-fondé d'autres transferts de points d'impôt, le traitement des transferts de points d'impôt de 1977 et les problèmes conceptuels et techniques de présentation de la péréquation associée dans le système des transferts fédéraux, ont été examinées en long et en large durant les audiences. Bien qu'une analyse détaillée de ces questions dépasse la portée du présent rapport provisoire, le Comité fait remarquer qu'il se range dans l'ensemble du côté des témoins qui contestent la pratique du gouvernement fédéral de considérer les transferts de points d'impôt de 1977 comme des contributions fédérales aux programmes provinciaux. Le Comité trouve que les ajustements apportés au programme de péréquation et au TCPS/TCS en vertu de la péréquation associée sont pour le moins déroutants, qu'ils manquent de transparence, qu'ils faussent le TCPS/TCS et qu'ils nuisent au programme de péréquation en général.

De plus, comme l'ont fait observer des témoins, une conséquence de l'égalisation des points d'impôt est une variation des paiements en espèces en vertu du TCS/TCPS d'une province à l'autre. Le Comité a entendu des témoignages convaincants des provinces pour et contre les transferts par habitant et d'autres transferts de points d'impôt. La ministre des Affaires intergouvernementales de l'Ontario a exposé la position de la province : il devrait y avoir un programme de péréquation unique et transparent hors duquel toutes les provinces devraient être sur un pied d'égalité aux fins des transferts fédéraux. À l'instar du Groupe d'experts et du Comité consultatif, le Comité convient que le programme de péréquation devrait servir



principalement à égaliser la capacité fiscale des provinces. Le Comité reporte cependant son jugement final sur ces questions à un rapport ultérieur sur le déséquilibre fiscal vertical.



## PARTIE II : LA FORMULE DE FINANCEMENT DES TERRITOIRES

### A. Aperçu

Avant le nouveau cadre de 2004, le financement des territoires reposait sur une formule. Contrairement au programme provincial, la subvention était fondée sur l'écart entre les dépenses et la capacité fiscale des territoires et tenait compte explicitement des coûts plus élevés de la prestation des services publics dans le Nord. En octobre 2004, le gouvernement fédéral annonçait un nouveau cadre pour la FFT, qui remplaçait la méthode alors en vigueur par une enveloppe fixe de financement qui devait augmenter de 3,5 % par an. Ainsi, le montant total du financement était majoré, passant de 1,75 milliard de dollars en 2003-2004 à 1,9 milliard de dollars pour 2004-2005 et 2 milliards de dollars pour 2005-2006. Les paiements aux territoires selon la FFT en 2006-2007 illustrés au tableau 2 comprennent un rajustement en plus de l'augmentation de 3,5 %, afin de tenir compte des nouvelles données économiques et financières publiées entre le moment où les paiements ont été fixés en novembre 2005 et établis par la loi en 2006.

**Tableau 2: Paiements dans le cadre de la FFT – 2006-2007 en milliers de dollars)**

	Yukon	Territoires du Nord-Ouest	Nunavut	Total
Régulier	505 608	739 414	824 978	2 070 000
Rajustement	311	—	1 553	1 864
Total	505 919	739 414	826 531	2 071 864
Par habitant (\$)	16 294	16 950	27 502	—

Source : Ministère des Finances, Budget 2006.

Le Comité reconnaît que la situation des trois territoires est très différente de celle du sud du Canada. Les trois territoires doivent surmonter d'énormes difficultés pour offrir des services de base à leurs résidents et ils doivent résoudre d'importants problèmes sociaux, notamment des résultats inférieurs à ceux des provinces dans les domaines de la santé et de l'éducation. Les territoires possèdent des caractéristiques communes : population peu élevée et dispersée, économies en développement, infrastructure sous développée et coût de la vie élevé. Il y a aussi des différences importantes *entre* les trois territoires. Par exemple, le développement économique des Territoires du Nord-Ouest, stimulé par les mines de diamants et l'exploration pétrolière et gazière, dépasse largement celui des deux autres territoires. Ainsi, le PIB par habitant des Territoires du Nord-Ouest est actuellement supérieur à celui de l'Alberta. Le



Nunavut, le plus récent territoire du Canada, en est encore aux premières étapes de son existence en tant que territoire distinct et est confronté à des difficultés particulières auxquelles, de l'avis du Comité, il faudrait s'attaquer séparément.

Dans ce contexte, la FFT est cruciale pour les territoires qui en dépendent fortement, ainsi que des autres transferts fédéraux, pour payer les services publics essentiels. En 2005-2006, la FFT représentait environ 61 % des ressources financières du Yukon, 66 % de celles des Territoires du Nord-Ouest et 81 % de celles du Nunavut. Lorsqu'elle a été établie au milieu des années 1980, le financement qu'elle procurait était considéré suffisant pour répondre aux besoins en dépenses des territoires. Le Comité a appris que ce n'est plus le cas. Comme l'a affirmé M. O'Brien au Comité, « ce que nous avons entendu le plus souvent, c'est que le financement selon la FFT était insuffisant, compte tenu des difficultés particulières et des coûts plus élevés de la prestation des services publics dans les territoires ». Le Comité a remarqué que le Groupe d'experts a jugé la situation des territoires suffisamment urgente et importante pour consacrer un rapport distinct à la FFT intitulé, *Pour réaliser un dessein national : Améliorer la formule de financement des territoires et renforcer les territoires du Canada*.

## **B. Les grands enjeux**

### **1. Conception de la FFT**

Le Comité convient avec les témoins qu'il y a un énorme potentiel de développement économique dans le Nord et que les territoires sont sur le point de subir des changements majeurs. Il convient également que cela ne se fera pas sans d'importants investissements de la part du gouvernement fédéral. Le Comité partage le point de vue de nombreux témoins qui estiment que les arrangements fiscaux actuels relatifs à la FFT entre le gouvernement fédéral et les territoires sont insuffisants.

Le nouveau cadre fixe une enveloppe de financement qui, suivant la loi, doit augmenter à un taux fixe, peu importe le niveau de développement économique des territoires. En plus de ce que le Comité croit être une préoccupation bien réelle au sujet de la pertinence de la FFT, le Comité convient avec les témoins que le nouveau cadre comporte des lacunes et va à l'encontre

de l'intention originale du programme de la FFT. Dans un régime de paiements qui augmentent à un taux fixe, la FFT ne reflète plus les fluctuations réelles des besoins en dépenses des territoires découlant de la croissance démographique ou de la croissance des dépenses, comme cela était prévu au départ. Le problème est particulièrement aigu au Nunavut, où le Comité a appris que la population grossit à un taux annuel de 24,5 %. Comme l'ont fait remarquer des témoins, la FFT aboutit par ailleurs à une situation à somme nulle où toute hausse de la capacité fiscale d'un territoire entraîne une réduction de sa subvention et une hausse équivalente de la subvention destinée aux deux autres territoires. Le programme ne tient donc pas compte des taux de croissance économique très différents des territoires. Le Comité convient aussi qu'il importe de mettre en œuvre un programme qui tient compte des différences très importantes entre les trois territoires.

MM. O'Brien et Lacroix ont décrit l'approche du Groupe d'experts à l'égard de la FFT. Le Groupe d'experts recommande de remplacer l'enveloppe fixe existante par une approche assortie d'une formule prévoyant l'octroi de trois subventions distinctes aux territoires afin de combler les écarts. Le Groupe d'experts recommande également de simplifier la formule et d'améliorer les mesures favorisant le développement économique en créant un bloc de revenus qui comprendrait sept des plus importantes sources de revenus à un taux d'inclusion de 70 %. De plus, il faudrait exclure les revenus tirés des ressources du calcul des sources de revenus autonomes dans la FFT. Cette mesure répondrait aux préoccupations relatives au financement adéquat de la FFT en créant de nouvelles bases de dépenses qui seraient rajustées tous les ans en fonction de la croissance démographique relative des territoires, ainsi que de la croissance des dépenses provinciales et locales. Suivant le Groupe d'experts, pour l'exercice 2007-2008, la mise en œuvre de ces recommandations coûterait 60 millions de dollars de plus que les paiements prévus en vertu du nouveau cadre.

**Tableau 3 : Comparaison de la formule du Groupe d'experts et du nouveau cadre  
(en millions de \$)**

	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	Total
Formule du Groupe d'experts	2 000	2 098	2 203	2 304	2 406	11 011
Nouveau cadre	2 000	2 070	2 143	2 218	2 295	10 726
Différence	0	28	60	86	111	285

Source : *Pour réaliser un dessein national : Améliorer la formule de financement des territoires et renforcer les territoires du Canada.*

Cette approche a été appuyée par le ministre des Finances du Nunavut dans son témoignage au Comité, ainsi que par le premier ministre et ministre des Finances du Yukon qui a souligné dans son mémoire que tous les premiers ministres et les ministres des Finances des provinces appuient unanimement la mise en œuvre de ces recommandations dès que possible. Le Comité appuie également sans réserve la recommandation du Groupe d'experts visant à établir une nouvelle approche de la formule de financement des territoires qui aille dans le sens de la volonté des gens du Nord de se ménager un avenir solide reposant sur l'autonomie.

**Recommandation**

Que le gouvernement mette en œuvre sans délai les recommandations du Groupe d'experts sur la péréquation et la formule de financement des territoires qui portent expressément sur le calcul de la FFT.

## **2. Ressources naturelles**

Dans les territoires, la mise en valeur et la gestion des ressources naturelles, y compris le droit de fixer, administrer et percevoir des redevances sur ces ressources, relèvent de la compétence fédérale. Comme le Comité l'a appris, chacun des territoires est à une étape très différente des pourparlers avec le gouvernement fédéral au sujet du partage des revenus tirés des ressources. À ce jour, le Yukon est le seul qui a conclu un accord; les négociations sur le transfert des responsabilités et le partage des revenus tirés des ressources n'ont pas encore débuté au Nunavut.

D'après les témoins, une grande partie du potentiel d'autonomie et de croissance économique soutenue dans les territoires est liée à la mise en valeur des ressources naturelles. Le Comité convient avec les experts que les territoires devraient tirer un avantage financier net de la



mise en valeur des ressources. Exclure les revenus tirés des ressources du calcul des subventions de la FFT est un élément de solution. En vertu de la formule précédente, la subvention de la FFT diminuait à mesure que les revenus autonomes des territoires augmentaient<sup>10</sup>. Le Comité reconnaît également, comme les membres des deux groupes, que la mise en valeur des ressources comporte d'importants coûts, directs et indirects, et que, en l'absence de propriété de la ressource, les revenus tirés de la mise en valeur des ressources devraient compenser ces coûts. Or, les témoins ont donné de nombreux exemples du contraire, en vertu des arrangements actuels de partage des revenus avec le gouvernement fédéral. M. Gagné a affirmé être frappé par les problèmes découlant du fait que les territoires ne sont pas propriétaires de leurs ressources naturelles. Il a décrit la recommandation du Comité consultatif : que le gouvernement fédéral accélère les négociations pour conclure des ententes avec les territoires afin qu'ils deviennent les principaux bénéficiaires des revenus et des redevances tirés de ces ressources. Un autre facteur est le fait que chaque territoire a des arrangements distincts en ce qui concerne ses Premières Nations et ses peuples autochtones. Le Comité convient avec le Comité consultatif que ces arrangements et tous les arrangements futurs doivent tenir compte des droits, des besoins et de la participation des Autochtones.

#### **Recommandation**

Que le gouvernement termine rapidement les négociations sur le transfert des responsabilités et le partage des revenus tirés des ressources avec les territoires et fasse de ces derniers les principaux bénéficiaires de ces revenus. Les négociations devraient tenir compte des droits, des besoins et de la participation des Autochtones, y compris des accords sur les revendications territoriales et sur l'autonomie gouvernementale.

### **3. Nunavut**

Le Comité croit que le Nunavut est confronté à des problèmes particulièrement urgents qu'il faudrait tenter de résoudre par des moyens distincts. Pour situer un peu le contexte, la population du Nunavut est dispersée et isolée : 30 000 personnes vivent dans 26 petites collectivités isolées réparties sur un territoire de deux millions de kilomètres carrés (ou environ le cinquième de la masse terrestre du Canada). Le Comité a appris qu'il y a un urgent besoin de

---

<sup>10</sup> Avant la mise en œuvre du nouveau cadre d'octobre 2004, le calcul de la subvention de la FFT comprenait une incitation au développement économique qui permettait aux territoires d'exclure, du calcul de leur droit au titre de la FFT, 20 % de la croissance supplémentaire de leur assiette fiscale.



logements neufs et d'infrastructures. Comme il n'y a presque pas de routes, les collectivités dépendent du transport par air et par mer. Les résultats en matière d'éducation et de santé sont les plus faibles parmi les trois territoires. Ainsi, par rapport à la moyenne nationale, l'espérance de vie moyenne est inférieure d'au moins 10 ans et les taux de suicide sont sept fois plus élevés au Nunavut.

Comme l'a déclaré le ministre des Finances du Nunavut au Comité, « le Nunavut est désavantagé depuis sa création. La première subvention au Nunavut était insuffisante pour répondre aux besoins les plus élémentaires des citoyens du Nunavut dans des domaines comme le logement, la santé, l'éducation et les infrastructures ». Le Nunavut appuie les changements à la FFT recommandés par le Groupe d'experts, mais il estime qu'ils ne suffiront pas pour répondre aux besoins et combler l'écart actuel entre le niveau des services fournis au Nunavut et ailleurs.

Le Comité est d'accord : les membres reconnaissent clairement que le Nunavut a un besoin urgent de financement supplémentaire du gouvernement du Canada. Cet appui financier aurait dû avoir été prévu et fourni au moment de la création du Nunavut. Le Comité est également frappé par le grand potentiel du Nunavut et la détermination de son gouvernement de le promouvoir et de le réaliser. Suivant le ministre des Finances du Nunavut : « Nous voulons accroître l'emploi et les revenus et réduire notre dépendance à l'égard des transferts fédéraux [...] Nous devons modifier notre dialogue qui ne sera plus axé sur la dépendance mais sur une autonomie renforcée. ». Le Comité souscrit à la recommandation du Comité consultatif voulant que le Nunavut reçoive des investissements extraordinaires du gouvernement fédéral dans les domaines du logement, de l'infrastructure et du développement économique et social. Mais il est aussi d'accord avec les témoins du Groupe d'experts et du Comité consultatif, qui ont conclu que le programme de base de la FFT devrait viser à fournir des services publics de base permanents dans le Nord et non à résoudre les problèmes particuliers du Nunavut.

**Recommandation**

Que le gouvernement fournisse au Nunavut des fonds suffisants pour qu'il puisse répondre à ses besoins immédiats et extraordinaires. Ce financement devrait être offert par la voie de transferts fédéraux spécifiques et non par un rajustement de la FFT et il devrait être exclu du calcul des subventions de la FFT.

## CONCLUSION

Comme on l'a dit au Comité, les arrangements actuels en matière de péréquation et de financement des territoires ne sont pas efficaces. Une des principales inquiétudes est que la taille du programme de péréquation et la distribution des paiements de péréquation ne sont plus fonction des disparités d'assiette fiscale d'une province à l'autre. En outre, la formule de financement des territoires actuelle comporte des défauts et elle est incompatible avec les objectifs originaux du programme. Enfin, le Nunavut est aux prises avec des problèmes particulièrement urgents auxquels le gouvernement fédéral doit tenter de remédier indépendamment de la formule de financement des territoires.

En matière de péréquation et de financement des territoires, le Comité estime que le retour à une démarche reposant sur une formule fondée sur un ensemble de principes clair, constituerait une nette amélioration par rapport au cadre rigide actuel. Il pense que cela améliorerait la transparence et la reddition de comptes dans les accords fiscaux actuels et contribuerait à instituer un plus grand climat de coopération dans les relations intergouvernementales. La solution qu'il privilégie repose sur ces principes et a l'appui de la majorité de ses membres.



## **ANNEXE A :**

### **Liste des recommandations**

Le Comité recommande :

1. Que le gouvernement fédéral revienne à une méthode assortie d'une formule pour la péréquation, guidée par un ensemble de principes clairs.
2. Que le gouvernement fédéral revienne à la norme des dix provinces dans le calcul des droits à péréquation.
3. Que le gouvernement fédéral conserve le Régime fiscal représentatif, mais qu'il ramène à cinq le nombre des sources de revenus qui entrent dans le calcul de la capacité fiscale des provinces, soit : l'impôt sur le revenu des particuliers, l'impôt sur les sociétés, les taxes foncières, la taxe de vente et les revenus tirés des ressources naturelles. Les revenus réels tirés des ressources naturelles devraient être utilisés. Les taxes foncières devraient être calculées selon la méthode de la valeur marchande stratifiée. Les frais d'utilisation ne devraient pas entrer en ligne de compte.
4. Que le gouvernement fédéral inclue la totalité des revenus tirés des ressources naturelles dans le calcul de la capacité fiscale des provinces, sans distinction entre les ressources renouvelables et les ressources non renouvelables.
5. Que le gouvernement fédéral ne tente pas pour le moment d'intégrer au système de paiements de péréquation un mécanisme de rajustement des droits en fonction des besoins ou des coûts.
6. Que le gouvernement fédéral mette en place un mécanisme de lissage fondé sur des moyennes mobiles sur trois ans, décalées de deux ans.
7. Que le gouvernement mette en œuvre sans délai les recommandations du Groupe d'experts sur la péréquation et la formule de financement des territoires qui portent expressément sur le calcul de la FFT.
8. Que le gouvernement termine rapidement les négociations sur le transfert des responsabilités et le partage des revenus tirés des ressources avec les territoires et fasse de ces derniers les principaux bénéficiaires de ces revenus. Les négociations devraient tenir compte des droits, des besoins et de la participation des Autochtones, y compris des accords sur les revendications territoriales et sur l'autonomie gouvernementale.
9. Que le gouvernement fournisse au Nunavut des fonds suffisants pour qu'il puisse répondre à ses besoins immédiats et extraordinaires. Ce financement devrait être offert par la voie de transferts fédéraux spécifiques et non par un rajustement de la FFT et il devrait être exclu du calcul des subventions de la FFT.



## **ANNEXE B : Témoins**

### Le mardi 3 octobre 2006

Robin W. Boadway, professeur, Département des sciences économiques, Université Queen's

### Le mardi 17 octobre 2006

Michael Smart, professeur, Département des sciences économiques, Université de Toronto

### Le mercredi 18 octobre 2006

*Atlantic Institute for Market Studies :*

Charles Cirtwill, vice-président

Bobby O'Keefe, analyste des politiques

### Le mardi 24 octobre 2006

Robert Gagné, professeur et directeur, Institut d'économie appliquée, École des hautes études commerciales

Al O'Brien, associé, Institut d'économie publique, Université de l'Alberta

### Le mardi 31 octobre 2006

Paul M. Boothe, professeur d'économie et associé, Institut d'économie publique, Université de l'Alberta

Robert Lacroix, professeur émérite, Département de sciences économiques, Université de Montréal

### Le mercredi 1 novembre 2006

L'honorable David Simailak, député, ministre des Finances du Nunavut

L'honorable Mitch Murphy, député, trésorier provincial de l'Île-du-Prince-Édouard

Robert Vardy, sous-ministre délégué des Finances du Nunavut

Nigel Burns, analyste principal, relations fédérales fiscales, gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard

### Le mardi 7 novembre 2006

L'honorable Michael Baker, député, ministre des Finances de la Nouvelle-Écosse

Vicki Harnish, sous-ministre, Finances Nouvelle-Écosse

Elizabeth A. Cody, sous-ministre adjointe, Finances Nouvelle-Écosse

### Le mardi 21 novembre 2006

L'honorable Marie Bountrogianni, députée, ministre des Affaires intergouvernementales et ministre responsable du renouveau démocratique de l'Ontario





*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada –  
Publishing and Depository Services  
Ottawa, Ontario K1A 0S5

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –  
Les Éditions et Services de dépôt  
Ottawa (Ontario) K1A 0S5





First Session  
Thirty-ninth Parliament, 2006

## SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# National Finance

*Chair:*

The Honourable JOSEPH A. DAY

Tuesday, December 12, 2006

### Issue No. 8

#### First (final) meeting on:

Bill C-17, An Act to amend the Judges Act and  
certain other Acts in relation to courts

#### INCLUDING:

THE EIGHTH REPORT OF THE COMMITTEE  
(2006-2007 Budget – Issues relating to the vertical and  
horizontal fiscal balances among the various orders  
of government in Canada)

THE NINTH REPORT OF THE COMMITTEE  
(Bill C-17, An Act to amend the Judges Act and certain  
other Acts in relation to courts)

#### APPEARING:

The Honourable Vic Toews, P.C., M.P.,  
Minister of Justice and  
Attorney General of Canada

#### WITNESSES:

(See back cover)

Première session de la  
trente-neuvième législature, 2006

## SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Finances nationales

*Président :*

L'honorable JOSEPH A. DAY

Le mardi 12 décembre 2006

### Fascicule n° 8

#### Première (dernière) réunion concernant :

Le projet de loi C-17, Loi modifiant la Loi sur  
les juges et d'autres lois liées aux tribunaux

#### Y COMPRIS :

LE HUITIÈME RAPPORT DU COMITÉ  
(Le Budget 2005-2006 – les questions relatives à  
l'équilibre fiscal vertical et horizontal entre les  
divers niveaux de gouvernement du Canada)

LE NEUVIÈME RAPPORT DU COMITÉ  
(Le projet de loi C-17, Loi modifiant la Loi sur les  
juges et d'autres lois liées aux tribunaux)

#### COMPARAÎT :

L'honorable Vic Toews, C.P., député,  
ministre de la Justice et  
Procureur général du Canada

#### TÉMOINS :

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE  
ON NATIONAL FINANCE

The Honourable Joseph A. Day, *Chair*

The Honourable Nancy Ruth, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Biron  
Cowan  
Di Nino  
Eggleton, P.C.  
Fox, P.C.

\* Hays  
(or Fraser)

\* LeBreton, P.C.  
(or Comeau)  
Mitchell  
Murray, P.C.  
Ringuette  
Rompkey, P.C.  
Stratton

\*Ex officio members

(Quorum 4)

*Change in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Nancy Ruth substituted for that of the Honourable Senator Nolin (*December 13, 2006*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES FINANCES NATIONALES

*Président* : L'honorable Joseph A. Day

*Vice-présidente* : L'honorable Nancy Ruth

et

Les honorables sénateurs :

Biron  
Cowan  
Di Nino  
Eggleton, C.P.  
Fox, C.P.

\* Hays  
(ou Fraser)

\* LeBreton, C.P.  
(ou Comeau)  
Mitchell  
Murray, C.P.  
Ringuette  
Rompkey, C.P.  
Stratton

\*Membres d'office

(Quorum 4)

*Modification de la composition du comité :*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

Le nom de l'honorable sénateur Nancy Ruth substitué à celui de l'honorable sénateur Nolin (*le 13 décembre 2006*).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate* of Monday, December 11, 2006:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Meighen, seconded by the Honourable Senator Comeau, for the second reading of Bill C-17, An Act to amend the Judges Act and certain other Acts in relation to courts.

The question being put on the motion, it was adopted.

The bill was then read the second time.

The Honourable Senator Stratton moved, seconded by the Honourable Senator Meighen, that the bill be referred to the Standing Senate Committee on National Finance.

The question being put on the motion, it was adopted.

*Le greffier du Sénat*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Senate*

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du lundi 11 décembre 2006 :

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Meighen, appuyée par l'honorable sénateur Comeau, tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-17, Loi modifiant la Loi sur les juges et d'autres lois liées aux tribunaux.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Stratton propose, appuyé par l'honorable sénateur Meighen, que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des finances nationales.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Tuesday, December 12, 2006  
(24)

[English]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9:03 a.m. in room 9, Victoria Building, the Chair, the Honourable Joseph A. Day, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Biron, Cowan, Day, Di Nino, Eggleton, P.C., Fox, P.C., Mitchell, Murray, P.C., Nolin, Ringuette, Rompkey, P.C., and Stratton (12).

*Other senators present:* The Honourable Senator Jaffer (1).

*In attendance:* Keli Hogan, Committee Clerk, the Senate; and Tara Gray, Nancy Holmes, and Lydia Scratch, Analysts, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Monday, December 11, 2006, the committee began its study of Bill C-17, to amend the Judges Act and certain other acts in relation to courts.

**APPEARING:**

The Honourable Vic Toews, P.C., M.P., Minister of Justice and Attorney General of Canada.

**WITNESSES:***Judicial Compensation and Benefits Commission:*

Earl A. Cherniak, Commissioner;

Jeanne Ruest, Executive Director.

*Office of the Commissioner for Federal Judicial Affairs:*

Wayne Osborne, Director, Finance and Administration.

*Justice Canada:*

Judith Bellis, General Counsel, Judicial Affairs, Courts and Tribunal Policy.

Mr. Cherniak made a statement and, with Mr. Osborne, answered questions.

At 10:03 a.m., the committee suspended.

At 10:10 a.m., the committee resumed.

Mr. Cherniak continued to answer questions.

At 10:28 a.m., the committee suspended.

At 10:30 a.m., the committee resumed.

Mr. Toews made a statement and, with Ms. Bellis, answered questions.

It was moved by the Honourable Senator Cowan that the committee proceed to clause-by-clause consideration of Bill C-17, to amend the Judges Act and certain other Acts in relation to courts.

**PROCÈS-VERBAL**

OTTAWA, le mardi 12 décembre 2006  
(24)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui, à 9 h 3, dans la salle 9 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Joseph A. Day (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Biron, Cowan, Day, Di Nino, Eggleton, C.P., Fox, C.P., Mitchell, Murray, C.P., Nolin, Ringuette, Rompkey, C.P., et Stratton (12).

*Autre sénateur présent :* L'honorable sénateur Jaffer (1).

*Également présentes :* Keli Hogan, greffière de comité au Sénat; ainsi que Tara Gray, Nancy Holmes et Lydia Scratch, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le lundi 11 décembre 2006, le comité entreprend son étude du projet de loi C-17, Loi modifiant la Loi sur les juges et d'autres lois liées aux tribunaux.

**COMPARAÎT :**

L'honorable Vic Toews, C.P., député, ministre de la Justice et procureur général du Canada.

**TÉMOINS :***Commission d'examen de la rémunération des juges :*

Earl A. Cherniak, commissaire;

Jeanne Ruest, directrice exécutive.

*Bureau du Commissaire à la magistrature fédérale :*

Wayne Osborne, directeur, Finances et administration.

*Justice Canada :*

Judith Bellis, avocate générale, Service des affaires judiciaires, des cours et des tribunaux administratifs.

M. Cherniak fait une déclaration puis, aidé de M. Osborne, répond aux questions.

À 10 h 3, la séance est interrompue.

À 10 h 10, la séance reprend.

M. Cherniak continue de répondre aux questions.

À 10 h 28, la séance est interrompue.

À 10 h 30, la séance reprend.

M. Toews fait une déclaration puis, aidé de Mme Bellis, répond aux questions.

Il est proposé par l'honorable sénateur Cowan que le comité procède à l'étude article par article du projet de loi C-17, Loi modifiant la Loi sur les juges et d'autres lois liées aux tribunaux.

The question being put on the motion, it was adopted.

With leave, it was agreed to group clauses 2 to 36 according to parts of the Bill as indicated in the table of provisions.

It was agreed that the title stand postponed.

It was agreed that clause 1 stand postponed.

It was agreed that clauses 2 to 16 carry.

It was agreed that clauses 17 to 34 carry.

It was agreed that clauses 35 and 36 carry.

It was agreed that clause 1 carry.

It was agreed that the title carry.

It was agreed that the bill carry without amendment.

After debate, it was agreed that the committee append certain observations to its report on the bill, and that the Chair and the Honourable Senator Nolin be authorized to finalize the observations to reflect discussions.

It was agreed that the Chair report the bill to the Senate without amendment, but with observations.

At 11:40 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

La question, mise aux voix, est adoptée.

Avec le consentement des membres du comité, il est convenu de regrouper les articles 2 à 36, selon les parties du projet de loi, comme l'indique la table analytique.

Il est convenu de réserver le titre.

Il est convenu de réserver l'article 1.

Il est convenu d'adopter les articles 2 à 16.

Il est convenu d'adopter les articles 17 à 34.

Il est convenu d'adopter les articles 35 et 36.

Il est convenu d'adopter l'article 1.

Il est convenu d'adopter le titre.

Il est convenu d'adopter le projet de loi sans amendement.

Après débat, il est convenu que le comité joigne certaines observations à son rapport sur le projet de loi, et que le président et l'honorable sénateur Nolin soient autorisés à mettre la dernière main aux observations de façon à refléter les discussions.

Il est convenu que le président fasse rapport du projet de loi au Sénat sans amendement, mais avec des observations.

À 11 h 40, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

*Le greffier du comité,*

Till Heyde

*Clerk of the Committee*



**REPORTS OF THE COMMITTEE**

Tuesday, December 12, 2006

The Standing Senate Committee on National Finance has the honour to present its

**EIGHTH REPORT**

Your Committee, which was authorized by the Senate on September 27, 2006, to examine and report on issues relating to the vertical and horizontal fiscal balances among the various orders of government in Canada, respectfully requests the approval of funds for fiscal year 2006-2007.

Pursuant to Chapter 3:06, section 2(1)(c), of the *Senate Administrative Rules*, the budget submitted to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration and the report thereon of that Committee are appended to this report.

Respectfully submitted,

*Le président,*

JOSEPH A. DAY

*Chair*

**RAPPORTS DU COMITÉ**

Le mardi 12 décembre 2006

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales a l'honneur de présenter son

**HUITIÈME RAPPORT**

Votre Comité, qui a été autorisé par le Sénat le 27 septembre 2006 à examiner, pour en faire rapport, les questions relatives à l'équilibre fiscal vertical et horizontal entre les divers niveaux de gouvernement du Canada, demande respectueusement que des fonds lui soient approuvés pour l'année financière 2006-2007.

Conformément au Chapitre 3:06, section 2(1)(c), du *Règlement administratif du Sénat*, le budget présenté au Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration ainsi que le rapport s'y rapportant, sont annexés au présent rapport.

Respectueusement soumis,

**STANDING SENATE COMMITTEE ON  
NATIONAL FINANCE**

**STUDY OF FISCAL BALANCE**

**APPLICATION FOR BUDGET AUTHORIZATION  
FOR THE FISCAL YEAR ENDING MARCH 31, 2007**

Extract from the *Journals of the Senate* of Wednesday,  
September 27, 2006:

The Honourable Senator Nancy Ruth, for the Honourable Senator Day, moved, seconded by the Honourable Senator Stratton:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report on issues relating to the vertical and horizontal fiscal balances among the various orders of government in Canada; and

That the Committee report no later than June 30, 2007.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

**COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
FINANCES NATIONALES**

**ÉTUDE DE L'ÉQUILIBRE FISCAL**

**DEMANDE D'AUTORISATION DE BUDGET POUR  
L'EXERCICE FINANCIER SE TERMINANT  
LE 31 MARS 2007**

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 27 septembre 2006 :

L'honorable sénateur Nancy Ruth, au nom de l'honorable sénateur Day, propose, appuyée par l'honorable sénateur Stratton,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier, pour en faire rapport, les questions relatives à l'équilibre fiscal vertical et horizontal entre les divers niveaux de gouvernement du Canada;d

Que le Comité dépose son rapport au plus tard le 30 juin 2007.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat,*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Senate*

**SUMMARY OF EXPENDITURES**

Professional and Other Services	\$ 16,500
Transportation and Communications	0
All Other Expenditures	<u>1,000</u>
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 17,500</b>

The above budget was approved by the Standing Senate Committee on National Finance on Tuesday, November 28, 2006.

The undersigned or an alternate will be in attendance on the date that this budget is considered.

**SOMMAIRE DES DÉPENSES**

Services professionnels et autres	16 500 \$
Transports et communications	0
Autres dépenses	<u>1 000</u>
<b>TOTAL</b>	<b>17 500 \$</b>

Le budget ci-dessus a été approuvé par le Comité sénatorial permanent des Finances nationales le mardi 28 novembre 2006.

Le soussigné ou son remplaçant assistera à la séance au cours de laquelle le présent budget sera étudié.

\_\_\_\_\_  
Date                      The Honourable Joseph A. Day  
Chair, Standing Senate Committee on  
National Finance

\_\_\_\_\_  
Date                      L'honorable Joseph A. Day  
Président du Comité sénatorial permanent  
des Finances nationales

\_\_\_\_\_  
Date                      The Honourable George J. Furey  
Chair, Standing Committee on Internal  
Economy, Budgets, and Administration

\_\_\_\_\_  
Date                      L'honorable George J. Furey  
Présidente du Comité permanent de la régie  
interne, des budgets et de l'administration

STANDING SENATE COMMITTEE ON  
NATIONAL FINANCE  
  
STUDY OF FISCAL BALANCE  
  
APPLICATION FOR BUDGET AUTHORIZATION  
FOR THE FISCAL YEAR ENDING MARCH 31, 2007

PROFESSIONAL AND OTHER SERVICES

1. Working Meals	\$ 16,500	
30 breakfasts at \$50 + 30 dinners at \$500		
Total		\$ 16,500

ALL OTHER EXPENDITURES

1. Miscellaneous	\$ 1,000	
Total		\$ 1,000
TOTAL		\$ 17,500

The Senate administration has reviewed this budget application.

Heather Lank, Principal Clerk, Committees Directorate	_____	Date
Hélène Lavoie, Director of Finance	_____	Date



**COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES FINANCES NATIONALES****ÉTUDE DE L'ÉQUILIBRE FISCAL****DEMANDE D'AUTORISATION DE BUDGET POUR  
L'EXERCICE FINANCIER SE TERMINANT LE 31 MARS 2007****SERVICES PROFESSIONNELS ET AUTRES****1. Repas de travail**16 500 \$

30 petits-déjeuners à 50\$ + 30 dîners à 500\$

Total

16 500 \$

**AUTRES DÉPENSES****1. Divers**1 000 \$

Total

1 000 \$**TOTAL****17 500 \$**

L'administration du Sénat a examiné la présente demande d'autorisation budgétaire.

\_\_\_\_\_  
Heather Lank, greffière principale, Direction des comités\_\_\_\_\_  
Date\_\_\_\_\_  
Hélène Lavoie, directrice des Finances\_\_\_\_\_  
Date

APPENDIX (B) TO THE REPORT

Thursday, December 7, 2006

The Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration has examined the budget presented to it by the Standing Senate Committee on National Finance for the proposed expenditures of the said Committee for the fiscal year ending March 31, 2007 for the purpose of its Special Study on fiscal balance, as authorized by the Senate on Wednesday, September 27, 2006. The said budget is as follows:

Professional and Other Services	\$ 16,500
Transportation and Communications	0
Other Expenditures	<u>1,000</u>
Total	\$ 17,500

Respectfully submitted,

*Le président,*

GEORGE J. FUREY

*Chair*

ANNEXE (B) AU RAPPORT

Le jeudi 7 décembre 2006

Le Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration a examiné le budget qui lui a été présenté par le Comité sénatorial permanent des finances nationales concernant les dépenses projetées dudit Comité pour l'exercice se terminant le 31 mars 2007 aux fins de leur étude spéciale sur l'équilibre fiscal, tel qu'autorisé par le Sénat le mercredi 27 septembre 2006. Ledit budget se lit comme suit :

Services professionnels et autres	16 500 \$
Transports et communications	0
Autres dépenses	<u>1 000</u>
Total	17 500 \$

Respectueusement soumis,

Tuesday, December 12, 2006

The Standing Senate Committee on National Finance has the honour to present its

#### NINTH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill C-17, An Act to amend the Judges Act and certain other Acts in relation to courts, has, in obedience to the Order of Reference of Monday, December 11, 2006, examined the said Bill and now reports the same without amendment. Your Committee appends to this report certain observations relating to the Bill.

Respectfully submitted,

*Le président,*

JOSEPH A. DAY

*Chair*

---

**Observations to the Ninth Report of the  
Standing Senate Committee on National Finance  
(Bill C-17)**

Your Committee is concerned about the practice by the Department of Justice of placing technical amendments in a bill that, in the Committee's opinion, should essentially be a response to the report of the Judicial Compensation and Benefits Commission and, as such, relate only to amendments to the *Judges Act*.

Your Committee heard from an official of the Department of Justice that there are difficulties in addressing technical amendments of the type found in Part 2 of Bill C-17 through the *Miscellaneous Statute Law Amendment Act* process. Your Committee therefore urges the Department of Justice to review its practices in an effort to find a separate process by which these issues can be dealt with. Your Committee looks forward to receiving follow-up from the Department of Justice on this matter.

Le mardi 12 décembre 2006

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales a l'honneur de présenter son

#### NEUVIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déferé le projet de loi C-17, Loi modifiant la Loi sur les juges et d'autres lois liées aux tribunaux, a, conformément à l'ordre de renvoi du lundi 11 décembre 2006, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement. Votre Comité joint à ce rapport certaines observations relatives au projet de loi.

Respectueusement soumis,

---

**Observations au neuvième rapport du  
Comité sénatorial permanent des finances nationales  
(Le projet de loi C-17)**

Votre Comité s'inquiète du fait que le ministère de la Justice place des amendements d'ordre technique dans un projet de loi qui, de l'avis du Comité, devrait essentiellement constituer une réponse au rapport de la Commission d'examen de la rémunération des juges et, en tant que telle, ne porter que sur les modifications à la *Loi sur les juges*.

Un représentant du ministère de la Justice a fait savoir au Comité qu'il existe des difficultés à traiter les amendements d'ordre technique tels que ceux qui se trouvent à la partie 2 du projet de loi C-17 par la voie d'une *Loi corrective*. Votre Comité encourage donc le ministère de la Justice à revoir ses pratiques afin d'établir un mécanisme permettant de résoudre ces questions. Votre Comité attend avec intérêt un suivi du ministère de la Justice à ce sujet.

## EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, December 12, 2006

The Standing Senate Committee on National Finance, to which was referred Bill C-17, to amend the Judges Act and certain other acts in relation to courts, met this day at 9:03 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Joseph A. Day** (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

**The Chairman:** I call this meeting to order. This morning the Standing Senate Committee on National Finance is proceeding with the study of Bill C-17, entitled an act to amend the Judges Act and certain other acts in relation to courts. We are pleased to have with us today Mr. Earl Cherniak, Commissioner; and Jeanne Ruest, Executive Director of the Judicial Compensation and Benefits Commission. I am also pleased to acknowledge Mr. Wayne Osborne, Director, Finance and Administration, for the Office of the Commissioner for Federal Judicial Affairs.

**Earl A. Cherniak, Commissioner, Judicial Compensation and Benefits Commission:** I am a lawyer in Toronto, and I am one of the three commissioners of the current Judicial Compensation and Benefits Commission, which is often called the quadrennial commission. The other two members, Roderick McLennan, a senior counsel in Edmonton, and Greta Chambers, a distinguished Canadian from Montreal, simply could not make it here today on the short notice, so you are stuck with me.

The quadrennial commission on judicial benefits and salaries, the Judicial Compensation and Benefits Commission, JCBC, was established by an act of Parliament, an amendment to the Judges Act, in 1999. The commission was established following a series of failed commissions, the Triennial Commissions, whose reports were universally ignored by government. I will quote very briefly from the last of those reports — the 1996 report, called the Scott Commission:

In spite of the thorough recommendation by successive Commissions, Parliament has failed, in a proactive sense, to fix judicial salaries and benefits for many years.

Furthermore, successive reports have failed to generate any meaningful response from Government. The whole subject of judicial salaries and benefits has, in spite of best intentions, been politicized.

Following that, in 1997, there was a most important pronouncement by the Supreme Court of Canada in a case that is called, *Reference re Remuneration of Judges of the Provincial Court (P.E.I.)*, or the *P.E.I. Judges Reference* for short. The court held that there was a constitutional requirement for an independent commission process, which would remove judicial compensation from the realm of politics. It was a constitutional requirement, because proper and appropriate compensation for judges is an essential feature of the independence of the judiciary,

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 12 décembre 2006

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales, auquel a été renvoyé le projet de loi C-17, Loi modifiant la Loi sur les juges et d'autres lois liées aux tribunaux, se réunit aujourd'hui à 9 h 3 pour examiner le projet de loi.

**Le sénateur Joseph A. Day** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président :** Je déclare cette séance ouverte. Ce matin, le Comité sénatorial permanent des finances nationales entreprend l'étude du projet de loi C-17, Loi modifiant la Loi sur les juges et d'autres lois liées aux tribunaux. Nous avons le plaisir d'accueillir M. Earl Cherniak, commissaire, et Mme Jeanne Ruest, directrice exécutive de la Commission d'examen de la rémunération des juges. J'ai également le plaisir de souhaiter la bienvenue à M. Wayne Osborne, directeur des finances et de l'administration au Bureau du Commissaire à la magistrature fédérale.

**Earl A. Cherniak, commissaire, Commission d'examen de la rémunération des juges :** Je suis avocat à Toronto et suis l'un des trois commissaires de la Commission d'examen de la rémunération des juges, qu'on appelle souvent la commission quadriennale. Les deux autres commissaires, Roderick McLennan, un éminent avocat d'Edmonton, et Greta Chambers, une distinguée Canadienne de Montréal, ne pouvaient tout simplement pas être ici aujourd'hui à si court préavis, donc vous êtes pris avec moi.

La commission quadriennale d'examen des avantages et des salaires des juges, soit la Commission d'examen de la rémunération des juges, la CERJ, a été établie par une loi du Parlement modifiant la Loi sur les juges en 1999. Cette commission a été établie après plusieurs échecs, dont celui des commissions triennales, dont le gouvernement ne tenait compte d'aucun rapport. Je vais vous citer brièvement l'un de ces rapports, celui de 1996 de ce qu'on a appelé la Commission Scott.

Malgré les recommandations minutieuses qui ont été formulées par les commissions successives, le Parlement a fait preuve de léthargie et a négligé de fixer les traitements et les avantages sociaux des juges pendant de nombreuses années.

Qui plus est, les divers rapports qui ont été publiés non pas réussis à susciter de réaction significative de la part du gouvernement. Toute la question du traitement et des avantages sociaux des juges a, malgré les meilleures intentions, été politisée.

Ensuite, en 1997, la Cour suprême du Canada a prononcé un jugement de la plus haute importance dans l'affaire intitulée *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale (Î.-P.-É.)* ou en bref, *Le renvoi sur les juges de l'Î.-P.-É.* La cour a alors statué que la Constitution exigeait l'établissement d'un processus indépendant pour déterminer la rémunération des juges hors de l'arène politique. C'était une exigence constitutionnelle parce qu'une rémunération juste et adéquate des juges est une caractéristique essentielle de l'indépendance de la magistrature,



which is one of the bulwarks of the democratic society in which we live. The commission was established by Parliament and is completely independent of government.

One commissioner was appointed by the government — that was Ms. Chambers — and one commissioner was appointed by the judiciary — that was me. The two of us, Ms. Chambers and myself, have the statutory power to choose the chair. We chose Mr. McLennan, as I have indicated, a very distinguished lawyer from the West.

As the name suggests, the quadrennial commission reports every four years, and by statute must deliver a report. The first commission reported on May 31, 2000. Our commission was bound to report on May 31, 2004, which it did.

The commission and the commissioners are not labour arbitrators. What goes on before the commission is in no way an arbitration in any form. The commissioners have no obligation whatsoever to those who appointed them. They see their duty as to act in the public interest and to apply the criteria laid down in the Judges Act for the determination by the commission of judicial compensation. They are: the need to attract outstanding candidates to the judiciary; the role of financial security in securing the independence of the judiciary; and the prevailing economic conditions in Canada relating particularly to the federal government.

If you have read the report of the commission — some 100 pages of closely reasoned report — it did just that. The commission advertised its existence widely across Canada. It received submissions from the public, from the government and from the judiciary; it held hearings; it did its own research; it retained its own expert assistance; and it anxiously considered all of the material and submissions that were before it.

As I indicated, it reported on May 31, 2004, as was required by statute. By the statute, the government is bound to deposit the report with Parliament within ten days, and that occurred. By the statute, the government has six months from May 31 in the year that the commission reports to consider and respond to the report and accept it or give a detailed rationale for why it did not accept the report or any part of it.

The government of the day reported within the six-month time frame and gave detailed rationale for accepting every aspect of the report of the Judicial Compensation and Benefits Commission except one minor aspect that does not concern us and had to do with the judiciary's costs. The government accepted every significant recommendation of the JCBC. Following the government's report, the legislation based on the report should go to Parliament, and a bill was prepared. Unhappily, that bill died on the Order Paper when the election was called in November 2005.

I am not before this committee to defend the report, because it speaks for itself. It sets out the various arguments, submissions and rationale for all of our conclusions. No doubt others could come to a different conclusion, but the conclusions in the report

qui l'une des assises de la société démocratique dans laquelle nous vivons. Le Parlement a donc établi la commission, qui est complètement indépendante du gouvernement.

La commissaire, c'est-à-dire Mme Chambers, a été nommée par le gouvernement et l'un des commissaires, moi-même, a été nommé par la magistrature. Mme Chambers et moi-même avons tous deux le pouvoir législatif de choisir la présidence. Nous avons choisi M. McLennan, comme je l'ai mentionné, un éminent avocat de l'Ouest.

Comme son nom l'indique, la commission quadriennale fait rapport tous les quatre ans, une exigence prescrite par la loi. La première commission a publié son rapport le 31 mai 2000. Notre commission devait donc en publier un autre le 31 mai 2004, comme elle l'a fait.

La commission et les commissaires ne sont pas des arbitres du travail. Le processus de la commission ne constitue pas du tout un processus d'arbitrage. Les commissaires n'ont absolument aucune obligation envers ceux qui les ont nommés. Ils considèrent avoir le devoir d'agir dans l'intérêt du public et d'appliquer les critères établis dans la Loi sur les juges concernant la détermination du traitement des juges par la commission. Ces critères sont les suivants : le besoin de recruter les meilleurs candidats pour la magistrature; le rôle de la sécurité financière des juges dans la préservation de l'indépendance judiciaire et l'état de l'économie au Canada, y compris le coût de la vie ainsi que la situation économique et financière globale du gouvernement.

Si vous avez lu le rapport de la commission, quelque 100 pages de rapport très réfléchies, c'est exactement ce qu'il fait. La commission a beaucoup fait connaître son existence au Canada. Elle a reçu des commentaires du public, du gouvernement et de la magistrature; a tenu des audiences; a effectué ses propres recherches, a retenu l'aide de ses propres experts et a étudié attentivement tous les documents et renseignements qu'elle avait en main.

Comme je l'ai dit, elle a fait rapport le 31 mai 2004, conformément aux dispositions de la loi. Selon la loi, le gouvernement doit déposer un rapport au parlement dans les 10 jours, ce qu'il a fait. Selon la loi, le gouvernement a six mois à partir du 31 mai de l'année où la Commission dépose un rapport pour étudier le rapport, y répondre et l'accepter ou justifier en détail pourquoi il ne l'accepte pas, en tout ou en partie.

Le gouvernement de l'époque a fait rapport dans les six mois prévus et a justifié en détail pourquoi il acceptait tous les aspects du rapport de la Commission d'examen de la rémunération des juges, à l'exception d'un petit aspect qui ne nous inquiète pas et qui concerne les coûts judiciaires. Le gouvernement a accepté toutes les recommandations importantes de la CERJ. Après le dépôt de son rapport, le gouvernement doit présenter au Parlement un texte de loi découlant du rapport, et un projet de loi a été préparé. Malheureusement, ce projet de loi est mort au Feuilleton lors du déclenchement de l'élection en novembre 2005.

Je ne suis pas devant ce comité pour défendre ce rapport, parce qu'il parle de lui-même. Il décrit les divers arguments, les commentaires soumis et les justifications de toutes nos conclusions. Bien entendu, d'autres personnes pourraient tirer

are those that the three commissioners deemed appropriate and in the public interest. The report was carefully researched, carefully thought out, carefully written and was unanimous.

In May 2006, 18 months after the government's initial response, the new government submitted a new response, although there is no statutory provision in the legislation for such a second response. That response provided for a different and lesser salary based on the new government's financial priorities.

It is now two and a half years since the commission submitted its report in respect of recommendations that were to taken place effective April 2004. Judicial salaries have not been changed since the result of the 2001 commission. The JCBC's concern is the effect of that history on the process. The next commission must report on May 31, 2008, and we are almost at 2007. The new commission process must begin in 2007, so that the "heavy lifting" that must go into the report can take place in the year before May 31, 2008.

It is important that Bill C-17 be passed speedily, so that the new commission can begin its work with the business of the 2004 commission behind it and the judiciary can receive the compensation and benefits detailed in the 2004 report and in the government's amendment. It is also important, in my respectful submission to this committee and to Parliament, that Parliament clears the air and reaffirms the integrity of the commission process to remove judicial compensation from the political arena. The removal from the political arena is constitutionally mandated and necessary for all the reasons set out in the *P.E.I. Judges Reference* by the Supreme Court of Canada.

Otherwise, there is a real danger that the current carefully crafted process, enacted by Parliament in 1999 in response to the failures of the earlier reports, will go the way of the failed triennial commissions, will breed cynicism in the judiciary and the public and will compromise the credible constitutional and democratic principle of an independent judiciary.

I am pleased to be here on behalf of the JCBC to assist this committee in its deliberations. I would be pleased to answer the questions of the committee.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Cherniak. We have referred to two different commissions. For clarity, the Office of the Commissioner for Federal Judicial Affairs, OCFJA, is Mr. Osborne. Are you representing that commission?

**Wayne Osborne, Director, Finance and Administration, Office of the Commissioner for Federal Judicial Affairs:** No. The Office of the Commissioner is responsible for administering the Judges Act. Whatever the outcome of the bill, our office will implement those changes.

des conclusions différentes, mais les conclusions du rapport sont celles que les trois commissaires jugeaient appropriées et dans l'intérêt du public. Elles sont l'aboutissement unanime de recherches approfondies, d'une réflexion attentive et d'une rédaction minutieuse.

En mai 2006, 18 mois après la première réponse du gouvernement, le nouveau gouvernement a soumis une autre réponse, bien que la loi ne prescrive rien de tel. Dans cette réponse, le gouvernement réclame un salaire différent et inférieur en raison de ses nouvelles priorités financières.

Deux ans et demi se sont écoulés depuis que la commission a déposé son rapport sur les recommandations qui devaient être mises en œuvre à partir d'avril 2004. Les salaires des juges n'ont pas changé depuis les résultats de la commission de 2001. La CERJ craint les effets de ce précédent dans le processus. La prochaine commission devra déposer son rapport le 31 mai 2008, et nous sommes presque en 2007. Les travaux de la nouvelle commission doivent commencer en 2007, donc le gros du travail qui paraîtra dans le rapport se fera dans l'année précédant le 31 mai 2008.

Il importe que vous adoptiez le projet de loi C-17 rapidement pour que la nouvelle commission puisse entreprendre son travail en laissant derrière elle les conclusions de la commission de 2004 et que les juges reçoivent le traitement et les avantages sociaux décrits en détail dans le rapport de 2004 ainsi que dans la modification du gouvernement. Je profite aussi de l'occasion de m'exprimer devant le comité et le Parlement pour souligner l'importance que le Parlement mette les choses au point et réaffirme l'intégrité du travail de la commission pour retirer la rémunération des juges de l'arène politique. Ce retrait de l'arène politique est une exigence constitutionnelle nécessaire pour toutes les raisons énoncées par la Cour suprême du Canada dans le *Renvoi sur les juges de l'Î.-P.-É.*

Autrement, il existe un danger bien réel que ce processus longuement réfléchi, qui a acquis force de loi au Parlement en 1999 après les échecs des rapports précédents, connaisse le même sort que les commissions triennales disparues, ne génère que cynisme parmi les juges et le public et compromette le principe constitutionnel et démocratique crédible d'une magistrature indépendante.

Je suis heureux d'être ici au nom de la CERJ pour aider le comité dans ses délibérations. Je répondrai à ses questions avec plaisir.

**Le président :** Merci, monsieur Cherniak. Nous avons cité deux commissions différentes. Par souci de précision, M. Osborne représente le Bureau du Commissaire à la magistrature fédérale. Représentez-vous bien cette commission?

**Wayne Osborne, directeur, Finances et administration, Bureau du Commissaire à la magistrature fédérale :** Non. Le Bureau du Commissaire administre la Loi sur les juges. Quel que soit le résultat du projet de loi, notre bureau aura la responsabilité de mettre les changements en œuvre.



**The Chairman:** Mr. Cherniak spoke to the mandate and the research of the Judicial Compensation and Benefits Commission. Does the Office of the Commissioner for Federal Judicial Affairs fund the JCBC? Have you experienced difficulties in obtaining funding for the JCBC?

**Mr. Cherniak:** The funding received by the individual commissioners is pretty minimal and comes through the Office of the Commissioner for Federal Judicial Affairs. It was our administrative arm, but we retained our own executive director responsible to the JCBC, Ms. Jeanne Ruest. The JCBC acted entirely independently, but had administrative support from the OCFJA.

**The Chairman:** It is important that the JCBC be independent in order to produce a report upon which we can rely.

**Mr. Cherniak:** That was the whole idea. It resulted from the history that led to the criticisms, the result of the *P.E.I. Judges Reference* and the legislation that followed.

**Senator Ringuette:** One interest of mine is the main elements researched by the commission in its process to establish remuneration for judges? Do you work with guidelines and benchmarks?

**Mr. Cherniak:** The statute requires that the commission consider prevailing economic conditions in Canada, the role of financial security and the need to attract outstanding candidates. It is difficult to define the appropriate benchmarks in the judiciary, and the government did its best to provide the commission with the best information. We hired a research expert from Morneau Sobeco, a well-known compensation firm.

Historically, the salaries and benefits of deputy ministers at the various levels of deputy ministers have been considered an appropriate comparator. The judiciary, in particular, thought that the current salaries of DM-3s were the most important comparator. The government took a somewhat different view, although the views as to the appropriateness of that comparator seemed to vary depending on the year in question.

We also did the best survey we could of lawyers' salaries all across the country. Our report indicates the considerable research we did and the efforts we made to try to get accurate information on lawyers' salaries. However, the bulk of the information came from Canada Revenue Agency. As we have indicated in our report, there are significant problems with that information.

The judiciary filed a report that analyzed it in one way, and the government filed a report that analyzed it in a very different way. As we all know, one can do a lot with statistics, depending on where one puts the emphasis.

We also did what other commissions had not done. We considered the salaries and benefits of a variety of other senior government posts, primarily the heads of various government boards and commissions that we thought were an appropriate comparator. As you will see from our report, a very significant

**Le président :** M. Cherniak vient de nous parler du mandat et des recherches de la Commission d'examen de la rémunération des juges. Le Bureau du Commissaire à la magistrature fédérale finance-t-il la CERJ? Avez-vous de la difficulté à obtenir du financement pour la CERJ?

**M. Cherniak :** Le financement que reçoit chacun des commissaires est assez minime et vient du Bureau du Commissaire à la magistrature fédérale. C'était notre branche administrative, mais nous avons désigné notre propre directrice exécutive responsable de la CERJ, Mme Jeanne Ruest. La CERJ a travaillé de façon totalement indépendante, mais a reçu du soutien administratif du BCMF.

**Le président :** Il est important que la CERJ soit indépendante pour produire un rapport auquel nous puissions nous fier.

**M. Cherniak :** C'est l'idée. Elle est née de l'histoire qui a causé tant de critiques, du *Renvoi sur les juges de l'Î.-P.-É* et de la loi qui a suivi.

**Le sénateur Ringuette :** Je m'intéresse aux principaux éléments de recherche de la commission dans son processus d'établissement de la rémunération des juges. Suivez-vous des lignes directrices et des paramètres?

**M. Cherniak :** La loi exige que la commission tienne compte de l'état de l'économie au Canada, du rôle de la sécurité financière et du besoin de recruter les meilleurs candidats pour la magistrature. Il est difficile de définir les bons paramètres pour la magistrature, et le gouvernement a fait de son mieux pour informer la commission le mieux possible. Nous avons embauché un chercheur professionnel de Morneau Sobeco, une société bien connue en matière de rémunération.

Depuis longtemps, on considère les salaires et les avantages sociaux des sous-ministres des divers niveaux comme un bon élément de comparaison. La magistrature, en particulier, était d'avis que les salaires actuels de DM-3 étaient les meilleurs éléments de comparaison. Le gouvernement a un point de vue quelque peu différent, bien que les opinions sur la justesse de cet élément de comparaison semblent varier d'une année à l'autre.

Nous avons également évalué de notre mieux les salaires des avocats d'un bout à l'autre du pays. Notre rapport fait état de toutes les recherches que nous avons faites et des efforts que nous avons déployés pour recueillir de l'information exacte sur les salaires des avocats. Cependant, la majorité de nos renseignements viennent de l'Agence du revenu du Canada. Comme nous l'avons mentionné dans notre rapport, ces renseignements posent de grands problèmes.

La magistrature a déposé un rapport qui présente une analyse particulière, puis le gouvernement a déposé le sien, qui présente une analyse très différente. Comme nous le savons tous, on peut faire dire beaucoup de choses aux statistiques selon ce qu'on veut mettre en évidence.

Nous avons également fait ce que d'autres commissions n'avaient pas fait. Nous avons étudié les salaires et les avantages sociaux de divers autres hauts fonctionnaires, particulièrement de ceux des différents conseils et commissions gouvernementaux qui nous semblaient constituer un bon élément

portion dealt with the analysis of those various comparators to try to come up with what, in our view, was the right level to recommend to the government.

It was not an easy task. One of the recommendations that we made, which has not been followed up, was that the government and the judiciary get together with us to try to figure out a way to make the statistics better. Unhappily, that recommendation has not been acted upon to date.

**Senator Ringuette:** There is quite an aggregate of information, and the balance of responsibility versus remuneration, that is being studied by your commission.

**Mr. Cherniak:** Yes. That was the major part of our task, trying to come to grips with what the appropriate comparators were, because that was a significant part of our final analysis.

**Senator Ringuette:** Your recommendation 15 states:

The commission recommends that justices of the Supreme Court of Canada be granted exceptional privilege of eligibility for retirement on the full judicial annuity after 10 years of service on that bench regardless of age.

**Mr. Cherniak:** The reason for that recommendation was that work in the Supreme Court of Canada is extremely onerous and challenging. Virtually all the judges, who come to the Supreme Court of Canada, have been judges on other courts. We felt that it was appropriate that after 10 years they be given the opportunity to retire, even though they might not have reached that combination of age and years that would otherwise entitle them to retire, simply because of the challenging nature of 10 years on the Supreme Court of Canada.

There is no requirement that they retire after 10 years. However, we felt that given the specific requirements of being a judge on the Supreme Court of Canada, that was an appropriate option. We did not expect it would be exercised very often, but it was an option that we thought was in the public interest.

**Senator Ringuette:** What would be the average retirement age?

**Mr. Cherniak:** I cannot remember the details, but they need to have that combination of service and age that, I believe, equals 80. Not every judge on the Supreme Court of Canada, who had served 10 years, would necessarily be there; many of them would though. We thought that after 10 years in that job alone, they should have that option.

**Senator Cowan:** I have two areas I wanted to explore with you. The first is the difference of opinion between the commission and the government with respect to section 26(1.1)(a) of the Judges Act. On your report, on page 9, you interpreted that criterion, which says that you are obliged to consider:

de comparaison. Comme vous pourrez le constater dans notre rapport, une partie importante porte sur l'analyse de ces divers éléments de comparaison dans l'établissement de ce qui représentait, à notre avis, le bon traitement à recommander au gouvernement.

La tâche n'a pas été facile. Nous avons notamment fait la recommandation, qui n'a pas été suivie, que le gouvernement et la magistrature conjuguent leurs efforts aux nôtres pour trouver un moyen d'améliorer les statistiques. Malheureusement, aucune mesure en ce sens n'a été prise à ce jour.

**Le sénateur Ringuette :** Votre commission a examiné vraiment beaucoup de renseignements pour trouver l'équilibre entre la responsabilité et la rémunération.

**M. Cherniak :** Oui. C'était l'essentiel de notre tâche, d'essayer d'établir quels étaient les meilleurs éléments de comparaison, parce qu'ils représentent beaucoup dans notre analyse finale.

**Le sénateur Ringuette :** Votre recommandation 15 se lit comme suit :

La Commission recommande d'accorder aux juges de la Cour suprême du Canada le privilège exceptionnel d'admissibilité à la retraite après 10 ans de service dans cette fonction, quel que soit leur âge.

**M. Cherniak :** Nous le recommandons parce que le travail à la Cour suprême du Canada est extrêmement exigeant et laborieux. Presque tous les juges qui arrivent à la Cour suprême du Canada ont été juges d'autres tribunaux. Nous trouvions approprié qu'après 10 ans, ils aient le droit de prendre leur retraite, même s'ils n'ont pas atteint la combinaison d'âge et d'années qui les rendraient admissibles à la retraite dans d'autres circonstances, simplement en raison de la nature exigeante de dix années de service à la Cour suprême du Canada.

Ils ne sont pas obligés de prendre leur retraite au bout de 10 ans. Cependant, nous trouvions qu'étant donné les exigences particulières de la fonction de juge de la Cour suprême du Canada, il convenait de leur offrir cette option. Nous ne nous attendions pas à ce qu'ils s'en prévalent très souvent, mais nous estimions que cette option était dans l'intérêt du public.

**Le sénateur Ringuette :** Quel serait l'âge moyen de la retraite?

**M. Cherniak :** Je ne me rappelle pas de tous les détails, mais les juges doivent avoir acquis un certain nombre d'années de service et atteint un certain âge, qui équivalent, je crois, à 80 ans. Ce ne sont pas tous les juges de la Cour suprême du Canada qui, au bout de 10 ans, seraient dans cette situation, mais bon nombre d'entre le seraient. Nous nous sommes dit qu'après 10 ans à exercer cette fonction seulement, ils devraient en avoir la possibilité.

**Le sénateur Cowan :** Il y a deux questions que j'aimerais analyser avec vous. La première est la différence d'opinion entre la commission et le gouvernement sur l'alinéa 26(1.1)(a) de la Loi sur les juges. Dans votre rapport, à la page 9, vous interprétez ce critère, qui dicte que vous êtes obligé de tenir compte de ce qui suit :



the prevailing economic conditions in Canada, including the cost of living, and the overall economic and current financial position of the federal government;

You interpreted that section to oblige you to consider whether the state of economic affairs in Canada would or should inhibit or restrain us from making the recommendations we would otherwise consider appropriate. The consideration to be applied is whether economic conditions dictate restraint from expenditures out of the public purse.

The government, in its response on May 29, on page 6, characterized that interpretation as being too narrow. It said that:

...the Government's economic and financial position is the key contextual element in the determination of the "adequacy" of judicial compensation. The Commission is required to undertake its analysis in light of the overall state of the Government's finances and in view of the other economic and social priorities of the Government. In other words, all of the factors must be considered in an integrated fashion, rather than isolating the economic criterion and applying it only as a negative consideration after a proposed quantum has been otherwise determined.

It seems to me if that is the interpretation, I do not know how anyone outside government can make that assessment. Could you comment on that?

**Mr. Cherniak:** I stand by our report. It is its own justification. I read the statute, section 26(1.1):

In conducting its inquiry, the commission shall consider

- (a) the prevailing economic conditions in Canada, including the cost of living, and the overall economic and current financial position of the federal government.

That is all it says, and that is what we did. Our interpretation was that, unless there was some reason in the condition of the financial state of the government, we should simply come up with what we thought was appropriate — not more, not less.

It would be impossible for us to take into account the financial priorities of even the current government. Neither side put before us the financial priorities of the current government. Of course, it would be impossible for us to take into account what the financial priorities might be of a government two or three years hence. It simply could not be done.

Our analysis, based on our interpretation of the statute, was that we had to ensure that Canada could afford the level of compensation that we would ascertain. Having come to that analysis — and we did analyze all the financial information relating to the government; it is contained in our report that is before us — we concluded that the government could afford the recommendations that we were making. Having said that, then we had to determine what was right based on the other criteria.

l'état de l'économie du Canada, y compris le coût de la vie ainsi que la situation économique et financière globale du gouvernement.

Selon votre interprétation, cet alinéa vous oblige à vous demander si l'état de l'économie canadienne est tel que vous devez ou que vous devriez éviter de faire des recommandations que vous auriez considérées appropriées s'il en était autrement. La question est plutôt de déterminer si les conditions économiques doivent freiner les dépenses de fonds publics.

Dans sa réponse du 29 mai, à la page 6, le gouvernement qualifie cette interprétation de trop étroite. Voici ce qu'il dit :

...la situation économique et financière du gouvernement est un élément contextuel clé pour déterminer si la rémunération des juges est « satisfaisante ». La Commission est tenue de mener son analyse en fonction de l'état global des finances du gouvernement et des autres priorités économiques et sociales du gouvernement. Autrement dit, tous les facteurs doivent être soupesés de manière intégrée plutôt que d'isoler le critère économique et de ne l'appliquer que le cadre d'une considération négative après avoir déterminé autrement un montant proposé.

Si cette interprétation est juste, je ne comprends pas comment des personnes extérieures au gouvernement pourraient faire cette évaluation. Pouvez-vous me dire ce que vous en pensez?

**M. Cherniak :** Je m'en tiens à notre rapport. Il se justifie de lui-même. Je vais vous lire un extrait du paragraphe 26(1.1) de la Loi :

La Commission fait son examen en tenant compte des facteurs suivants :

- a) l'état de l'économie au Canada, y compris le coût de la vie ainsi que la situation économique et financière globale du gouvernement.

C'est tout ce que la loi dit, et nous l'avons respectée. Selon notre interprétation, si la situation financière du gouvernement ne nous en empêche pas, nous devons simplement proposer ce que nous jugeons approprié, ni plus, ni moins.

Il nous serait impossible de tenir compte des priorités financières ne serait-ce que du gouvernement actuel. Personne ne nous avait informés des priorités financières du gouvernement actuel. Bien sûr, il nous serait impossible de tenir compte des priorités financières d'un gouvernement dans deux ou trois ans. C'est simplement impossible.

Selon notre interprétation de la loi, nous estimons devoir veiller à ce que le Canada puisse se permettre d'offrir le niveau de rémunération que nous approuvons. Dans ce contexte — et nous avons analysé toute l'information financière sur le gouvernement et l'avons mentionné dans le rapport que nous avons entre les mains —, nous avons conclu que le gouvernement pouvait se permettre de suivre les recommandations que nous lui présentions. Cela dit, nous devons déterminer ensuite ce qui était juste en fonction des autres critères.

**Senator Cowan:** That seems to me to be a sensible approach. My point is that I cannot see how persons in your position could ever fulfill the mandate if the interpretation that the government has put on this section were to be the case.

**Mr. Cherniak:** I cannot disagree with that, senator.

**Senator Cowan:** Senator Ringuette referred to my second point earlier. This has to do with the difficulty that you experienced in getting adequate data with respect to private-sector lawyers' incomes. I can appreciate that difficulty.

Your recommendation was that judges and the government should get together, perhaps not so much to determine what that data ought to be, but more so the comparators. Do you have any suggestions as to how one could get more satisfactory data with respect to incomes?

**Mr. Cherniak:** I suspect that, had our suggestion been taken up, we would have attempted to involve a combination of Canada Revenue Agency and Statistics Canada in an attempt to come up with a better analysis than that of either side or our own research. It would not be easy. The income tax department does not collect its statistics for this purpose. They do it for their own purposes, and they change how they do it from time to time. Our view was that there must be a better way to get the kind of information we needed than our experience demonstrated, and we were willing and, indeed, anxious to work with the parties to see whether that could be done.

**Senator Cowan:** There are annual surveys in *Canadian Lawyer*, but they are not very sophisticated.

**Mr. Cherniak:** No.

**Senator Cowan:** Nor accurate.

**Mr. Cherniak:** One problem is that lawyers, like everyone else, do various kinds of deferral techniques in small and large firms — all within the appropriate terms of the act — to ensure they minimize the tax they pay, so one has to take into account all of those matters to determine the real income of lawyers. It is a difficult task.

**Senator Murray:** I have three matters I would like to place before Mr. Cherniak. He can then comment as he wishes. I will do it all at once.

First, Mr. Cherniak, during the debate on this bill in the Senate the other day, your old friend — at least he purports to be your old friend, and you will never have a better opportunity to disown him than you have now — Senator Grafstein made a point with which I disagreed at the time, but on reflection I believe he does have a point. He objects in principle to the judiciary being represented on the commission. He says that if the judiciary has representations to make, they should make them like everyone else, and that there is a sense of being judge in your own cause, as the saying goes, by having an actual representative. I hear this morning that the representative of the judiciary on the commission has a veto on the selection of the chairman. I

**Le sénateur Cowan :** Cette façon de faire me semble sensée. Je ne vois toutefois pas comment des personnes dans votre position peuvent s'acquitter de leur mandat si l'interprétation que le gouvernement fait de cet article est juste.

**M. Cherniak :** Je ne peux pas vous contredire monsieur le sénateur.

**Le sénateur Cowan :** Le sénateur Ringuette a déjà mentionné mon second point. Il concerne la difficulté que vous avez eue pour obtenir des données adéquates sur les revenus des avocats du secteur privé. Je peux comprendre cette difficulté.

Vous recommandez que les juges et le gouvernement se réunissent, peut-être pas tant pour déterminer quelles devraient être les données, mais surtout pour établir les éléments de comparaison. Avez-vous des solutions à nous proposer pour que l'on obtienne des données plus satisfaisantes sur les revenus?

**M. Cherniak :** Je présume que si notre proposition avait été acceptée, nous aurions tenté de combiner les données de l'Agence du revenu du Canada à celles que Statistique Canada pour faire une meilleure analyse que celle que présentent l'un ou l'autre de ces organismes ou nos propres recherches. Ce ne serait pas facile. Le ministère du Revenu ne relève pas de statistiques à cette fin. Il en relève pour ses propres besoins et change sa méthode de temps en temps. Nous pensons qu'il doit y avoir un meilleur moyen que celui que nous avons utilisé jusqu'à maintenant pour obtenir les renseignements dont nous avons besoin et nous étions disposés et même ravis de travailler avec les autres pour voir ce que nous pouvions faire.

**Le sénateur Cowan :** Il y a des sondages annuels dans *Canadian Lawyer*, mais ils ne sont pas très élaborés.

**M. Cherniak :** Non.

**Le sénateur Cowan :** Ni exacts.

**M. Cherniak :** L'un des problèmes des avocats, c'est que comme n'importe qui, ils utilisent diverses techniques de réduction de coûts dans les petites et grandes entreprises, conformément aux dispositions de la loi, pour payer le moins d'impôt possible, donc il faut tenir compte de toutes ces stratégies pour évaluer le véritable revenu des avocats. C'est une tâche difficile.

**Le sénateur Murray :** J'aimerais soumettre trois arguments à M. Cherniak. Il pourra ensuite les commenter à sa guise. Je vais les présenter tous d'un coup.

Premièrement, monsieur Cherniak, pendant le débat sur ce projet de loi au Sénat l'autre jour, votre vieil ami (du moins prétend-il être votre vieil ami et vous ne trouverez jamais meilleure occasion de le renier que maintenant), le sénateur Grafstein a présenté un argument avec lequel j'étais en désaccord à l'époque, mais qui, après réflexion, ne me semble pas fou. Il s'oppose en principe au fait que la magistrature soit représentée à la commission. Il affirme que si la magistrature veut se faire entendre, elle devrait le faire comme tout le monde et que c'est un peu comme si les juges étaient juges de leur propre cause, comme on dit, s'ils ont un représentant officiel. J'ai entendu ce matin que le représentant de la magistrature à la commission avait un droit



would like you to comment on that. What would we lose if we changed the membership to exclude a representative of the judiciary? What would we lose if we placed members of the judiciary on the same basis as every one else? They could make representations, but they would not have a direct representation on the commission.

Second, you pointed out that there is no statutory provision for the present government bringing in a second report on the commission's recommendations. What am I, as a layman, to conclude from this? Is there any suggestion on your part that what the present government is doing might be illegal?

Third, I want to tell you that I am somewhat dubious, although I will not propose an amendment or make a fuss about it, about this provision to allow members of the Supreme Court of Canada to retire after 10 years. I would like to know, as this might reassure me a little, what the law excludes former members of the Supreme Court of Canada from doing after they have retired. Can they go back into private practice? Can they appear in the court of which they were once a member or in other courts? I am old enough to remember the very first case, I believe, in which a member of the Supreme Court of Canada simply up and retired in the pink of health and returned to quite an active life in the private sector. I remember, as a layman — a young, perhaps naïve, layman — being slightly scandalized about that. Correct me again, but I do not feel that it is a good idea to have former members of the Supreme Court of Canada out pursuing their private endeavours, whether in their profession or in business or whatever. We look after them pretty well, and I feel that if they sign on, they should do so for as long as their health permits.

**Mr. Cherniak:** I will deal with your points in the same order that you gave them, senator. First, I am not, have never been, do not expect I ever will be and have no aspiration to be a judge. I reject the suggestion that I was a representative of the judiciary on the commission. I was the nominee of the judiciary. They have to nominate someone; that is the way the statute reads. The commission is formed by a nominee of the government, a nominee of the judiciary and, to secure the independence of the commission, those two nominees chose the chair. I can assure you that all three members of the commission take the view that they are in no way the representative of the body that nominated them. That is the way labour arbitrations function: A labour arbitrator is expected to be the representative and put forward the case for, and almost invariably vote for, the position of the side they are on. That method forms no part of the operation of this commission. We consider ourselves to be an independent commission operating under the statutory provisions of the Judges Act, applying the criteria in the Judges Act, and none of us considers ourselves the representative of any party.

de veto sur le choix du président. J'aimerais connaître votre point de vue là-dessus. Qu'aurions-nous à perdre si nous changions la composition de la commission pour en exclure le représentant de la magistrature? Qu'aurions-nous à perdre si nous mettions les membres de la magistrature sur un pied d'égalité avec tout le monde? Les juges pourraient s'exprimer, mais ils ne seraient pas représentés directement à la commission.

Deuxièmement, vous avez souligné qu'il n'y avait aucune disposition législative prescrivant au gouvernement actuel de déposer un second rapport sur les recommandations de la commission. Que dois-je en conclure, en tant que citoyen ordinaire? Insinuez-vous que ce que fait le gouvernement actuel pourrait être illégal?

Troisièmement, je tiens à vous dire que j'ai mes réserves sur cette disposition visant à permettre aux juges de la Cour suprême du Canada de prendre leur retraite après dix ans, mais je ne proposerai pas de modification ni n'en ferai tout un plat. Toutefois, pour me rassurer un peu, pouvez-vous me dire ce que la loi empêche aux anciens juges de la Cour suprême du Canada de faire après leur retraite? Peuvent-ils retourner à la pratique privée? Peuvent-ils comparaître devant le tribunal où ils ont déjà été juges ou devant d'autres tribunaux? Je suis assez vieux pour me rappeler de la première fois, je pense, où un juge de la Cour suprême du Canada qui avait pris sa retraite pendant qu'il était encore en pleine santé est retourné à une vie très active dans le secteur privé. Je me rappelle qu'en tant que citoyen ordinaire, jeune et peut-être naïf, j'en avais été un peu scandalisé. Corrigez-moi encore si je me trompe, mais je ne crois pas que ce soit une bonne idée que de permettre aux anciens juges de la Cour suprême du Canada de participer à des activités privées, soit dans leur profession, soit pour une entreprise. Nous nous occupons assez bien d'eux, et je pense que s'ils acceptent ces fonctions, ils devraient les assumer tant et aussi longtemps que leur santé le leur permet.

**M. Cherniak :** Je vais réagir à vos remarques dans l'ordre où vous les avez présentées, monsieur le sénateur. Pour commencer, je ne suis pas juge, je ne l'ai jamais été, je ne m'attends pas à l'être et je n'en ai pas l'ambition. Je rejette votre affirmation que je représente la magistrature à la commission. J'ai été nommé par la magistrature. Les juges doivent nommer quelqu'un; c'est ce que dicte la loi. La commission est composée d'une personne nommée par le gouvernement, d'une personne nommée par la magistrature, puis pour assurer l'indépendance de la commission, ces deux personnes choisissent un président. Je peux vous garantir que les trois membres de la commission considèrent qu'ils ne représentent absolument pas le groupe qui les a nommés. Voici comment se fait l'arbitrage du travail : un arbitre du travail est tenu de représenter le côté qui l'a désigné, de faire valoir ses idées et presque invariablement, de voter pour lui. Cette méthode n'est pas celle de la commission. Nous nous considérons comme des commissaires indépendants qui travaillent conformément aux dispositions législatives de la Loi sur les juges et qui appliquent les critères contenus dans la Loi sur les juges, Aucun d'entre nous ne se considère comme le représentant d'une partie.

With respect to the appointment of the chair, I suppose the statute could have provided differently, but it is not unreasonable, in my view. It is quite a reasonable provision that the two nominees choose the chair, rather than the government, which is the ultimate paymaster, choosing the chair. The chair is a very important post; if there is a disagreement, the chair will make the final decision. In the event, our recommendations were unanimous. I hope that is an answer to your first question.

It may be that Senator Grafstein does not agree with that, and I have had that debate with him. I have known Senator Grafstein since long before he was a senator, and we have not agreed on everything. I did agree on his choice of spouse, and I did stand up at his wedding, as he indicated to his committee.

With respect to the second matter, there simply is no statutory basis for the second report. When I appeared before the House of Commons committee, I called it a second kick at the can. If you read the Judges Act, it is not there. I cannot comment further. However, because it puts in a process that is not provided for, and because it occurred after there was a change in government, it has the appearance of causing the politicization of the process, which was the very thing that the Supreme Court of Canada said constitutionally ought not to happen. That was the basis for the failure of the earlier commissions. It is an unhappy circumstance. I hope it will never be repeated. The danger is that if that happens, if the statutory process can be dealt with in that way, so the government can simply change it other than the first six-month response, then it will make it difficult to find people of the quality, I modestly say, we have on the current commission and had on previous commissions. Why bother if the government can simply ignore the recommendations? That is why I hope there will be a reaffirmation of the importance of the commission process to depoliticize it, as it should be, as is constitutionally required.

With respect to the retirement of judges on the Supreme Court of Canada, I remember well the situation that you refer to, senator. When I was clerking for Chief Justice McRuer in 1960, a former judge of the Supreme Court of Canada appeared in a major case before Chief Justice McRuer, who knew him very well. They had served on the Court of Appeal together and knew each other from practice. Chief Justice McRuer was very icy toward that particular former judge of the Supreme Court of Canada when he appeared in his court on that case. It has not happened since. No judge of any court, in my experience and certainly not in the Supreme Court of Canada, ever appears before a court of which they have been counsel. No Superior Court of Justice judge appears before any Superior Court. Many members of the Supreme Court of Canada retire at age 75 and some at an earlier age. For instance, former Justice Cory conducted a major inquiry in the United Kingdom. Former Justice Major is conducting the Air India inquiry. Former Justice Iacobucci became the interim President of the University of Toronto and practices at a law firm

Pour ce qui est de la nomination du président, je suppose que la loi aurait pu prescrire d'autres règles, mais elles ne sont pas déraisonnables non plus, à mon avis. Il est assez raisonnable que les deux personnes nommées choisissent le président, plutôt que ce soit le gouvernement, soit le payeur ultime, qui le fasse. Le poste de président est très important; s'il y a mésentente, c'est lui qui prend la décision finale. Pour notre part, nos recommandations ont été unanimes. J'espère que cela répond à votre première question.

Il se peut que le sénateur Grafstein ne soit pas d'accord avec cela, j'ai déjà eu ce débat avec lui. Je connaissais le sénateur Grafstein bien avant qu'il ne soit nommé sénateur, et nous ne sommes pas toujours d'accord sur tout. J'étais toutefois d'accord avec son choix d'épouse et je l'ai manifesté à son mariage, comme il l'a dit à son comité.

Pour ce qui est de votre seconde question, il n'y a tout simplement pas de règle législative qui prescrit le dépôt d'un second rapport. Lorsque j'ai comparu devant le comité de la Chambre des communes, j'ai dit que c'était comme un deuxième essai. Il n'y a rien de tel de prévu dans la Loi sur les juges, vous pouvez le constater de vous-même. Je ne peux pas vous en dire plus. Cependant, comme cela a ajouté des démarches imprévues et qu'elles se sont produites après un changement de gouvernement, elles semblent causer la politisation du processus, c'est-à-dire ce que la Constitution vise à éviter, selon la Cour suprême du Canada. C'est ce qui a causé l'échec des commissions précédentes. C'est une circonstance malheureuse. J'espère qu'elle ne se reproduira jamais. Le danger, si cela se répète, si l'on peut jouer avec le processus législatif de cette façon et que le gouvernement peut simplement le changer après les six mois prévus, il deviendra difficile de trouver des personnes de la qualité, et cela dit en toute modestie, ce celles qui siègent à la commission actuellement et qui ont siégé aux commissions précédentes. Pourquoi s'en soucier si le gouvernement peut simplement ne pas tenir compte de ces recommandations? C'est la raison pour laquelle j'espère qu'on réaffirmera l'importance du rôle de la commission pour dépolitiser le processus, comme voulu et comme la Constitution l'exige.

Concernant la retraite des juges de la Cour suprême du Canada, je me rappelle très bien de la situation que vous avez mentionnée, monsieur le sénateur. Quand j'étais greffier pour le juge en chef McRuer, en 1960, un ancien juge de la Cour suprême a comparu dans une affaire d'envergure devant le juge en chef McRuer, qui le connaissait très bien. Ils avaient travaillé ensemble à la Cour d'appel et se connaissaient très bien professionnellement. Le juge en chef McRuer a été très glacial à l'endroit de cet ancien juge de la Cour suprême du Canada lorsqu'il a comparu devant son tribunal sur cette affaire. Ce n'est plus jamais arrivé depuis. Aucun juge de n'importe quel tribunal, selon mon expérience, et certainement aucun juge de la Cour suprême du Canada ne comparaît devant un tribunal où il a été juge. Aucun juge d'un tribunal supérieur ne comparaît devant un tribunal supérieur. Beaucoup de membres de la Cour suprême du Canada prennent leur retraite à 75 ans, et certains le font un peu plus tôt. Par exemple, l'ancien juge Cory a mené une grande enquête au Royaume-Uni. L'ancien juge Major participe à



in Toronto. He does not appear before the courts, but rather he performs a variety of public and private services. I do not believe there is any danger of any of these judges appearing before the courts.

**Senator Murray:** What is the impediment to their appearing?

**Mr. Cherniak:** It is my recollection that in Ontario, where I am a governor of the Law Society of Upper Canada, there is a bar to former justices appearing in the courts. Certainly, there is a social bar. Whether such a bar would withstand a challenge under the Canadian Charter of Rights and Freedoms is a different matter. It would be a very unwise and bold former judge that would challenge it, but it could happen. The tremendous pressure that judges of the Supreme Court of Canada are under, given the nature of the cases they undertake, moved us to suggest judges should retire after 10 years.

**Senator Murray:** What would happen if a judge chose to enter politics as an elected member or as an appointment to the Senate? I do not know whether there should be a legal impediment, but perhaps there should be some legal restrictions to what former judges can do. Perhaps we should leave that to public opinion or what you call "the social circumstances."

**The Chairman:** That might not be an issue before us either.

**Senator Di Nino:** I have two practical questions that I would like to put to you, sir. The government response to the commission's report in effect suggested that other economic conditions, particularly other legitimate claims on the public purse such as social priorities, should be considered in arriving at a determination. Could you comment on that?

**Mr. Cherniak:** It is not for me to comment on government policy, because I am not a member of the government. Our task is to apply the statutory criteria, and we did that. The statutory criteria do not entitle us to take into account the various priorities of government. The concept of judicial independence is so important to the democratic society in which we live that to set the conversation in that way would put the matter right back into the political sphere, which is constitutionally impermissible for the reasons detailed at some length in the *P.E.I. Judges Reference*.

The legislation, which I referred to, followed the *P.E.I. Judges Reference* and was based on the imperatives contained in that case. The question for us was whether Canada could afford the level of compensation that we were to recommend, not on the government's priorities.

**Senator Di Nino:** Having said that, I sympathize with your position. However, you do not take exception to the fact that the government has to consider these other factors before it makes a final determination on the issue.

l'enquête sur Air India. L'ancien juge Iacobucci est devenu président par intérim de l'Université de Toronto et exerce le droit dans un cabinet de Toronto. Il ne comparait pas devant les tribunaux, mais s'acquitte de divers services publics et privés. Je ne crois pas qu'il y ait un risque que l'un de ces juges compareisse devant les tribunaux.

**Le sénateur Murray :** Qu'est-ce qui les en empêche?

**M. Cherniak :** Si je me rappelle bien, en Ontario, où je suis conseiller du Barreau du Haut-Canada, il y a des obstacles à ce que les anciens juges comparaissent devant les tribunaux. Il est clair qu'ils ont en l'empêchement social. Cependant, je ne sais pas si cet obstacle tiendrait la route dans une poursuite fondée sur la Charte canadienne des droits et libertés. L'ancien juge qui contesterait cette règle serait bien imprudent et téméraire, mais cela pourrait arriver. L'énorme pression qui pèse sur les juges de la Cour suprême du Canada, compte tenu de la nature des affaires dont ils sont saisis, nous a porté à recommander que les juges prennent leur retraite après dix ans.

**Le sénateur Murray :** Qu'arriverait-il si un juge choisissait d'entrer en politique en se faisant élire député ou nommer au Sénat? Je ne sais pas si ce devrait-être interdit par la loi, mais peut-être devrait-il y avoir des restrictions juridiques à ce que les anciens juges peuvent faire. Peut-être vaut-il mieux de laisser cette question dans l'arène de l'opinion publique ou de ce que vous appelez les « circonstances sociales ».

**Le président :** Ce n'est peut-être pas une question à laquelle nous devons répondre non plus.

**Le sénateur Di Nino :** J'ai deux questions pratiques à vous poser, monsieur. La réponse du gouvernement au rapport de la commission laisse effectivement entendre qu'il faudrait tenir compte d'autres facteurs économiques légitimes pour le Trésor, comme les priorités sociales, dans la prise de décisions. Qu'en pensez-vous?

**M. Cherniak :** Ce n'est pas à moi de commenter la politique du gouvernement, parce que je ne fais pas partie du gouvernement. Notre tâche consiste à appliquer les critères législatifs, et c'est ce que nous avons fait. Les critères législatifs ne nous permettent pas de prendre en considération les diverses priorités du gouvernement. Le concept de l'indépendance judiciaire est tellement important dans la société démocratique dans laquelle nous vivons que si nous donnions ce ton à la conversation, nous la renverrions directement dans l'arène politique, ce qui serait inacceptable selon la Constitution pour les raisons décrites en détail dans le *Renvoi sur les juges de l'Î.-P.-É.*

La loi que j'ai citée a été adoptée après le *Renvoi sur les juges de l'Î.-P.-É.* en fonction des impératifs contenus dans cette affaire. Quant à nous, nous devons déterminer si le Canada pouvait se permettre de payer le niveau de rémunération que nous allions recommander et ce, non pas en fonction des priorités du gouvernement.

**Le sénateur Di Nino :** Cela dit, j'ai de la sympathie pour votre position. Cependant, vous ne vous formalisez pas du fait que le gouvernement doive tenir compte de ces autres facteurs pour prendre une décision finale à ce sujet.

**Mr. Cherniak:** I take some exception to the proposition that it can be done after the fact. For instance, if — during the six-month period following delivery of the report of the JCBC in which the government has to respond — an economic crisis occurred that would make the recommendations in our report impossible or fiscally unwise, then it would be quite appropriate for the government to take the changed circumstance into account during that six-month period. However, that did not occur. The government of the day considered the report in great detail such that its first response was detailed and comprehensive as to why the government accepted our recommendations.

That having happened, there is no real basis to change that. The commission process operates every four years, so any recommendation made by the JCBC cannot last more than four years, after which there is another chance. The prevailing conditions of that day will dictate the result, in a large way.

**Senator Di Nino:** On a related topic, I have heard outside the hearings that the symbolic value on an increase of that nature would put pressure on the rest of the Canadian public's need and requirements. That might have an impact on the economy of the country, in particular the inflationary pressure that it would place if this were used by labour unions or other organizations considering salary increases for their workforces in the future.

**Mr. Cherniak:** First, I am not aware of any evidence that that occurred following the 2000 report; and second, the question of judicial salaries is simply a different animal, because of the constitutional requirement and the necessity for an independent judiciary. A significant part of independence is financial independence, as well as security of tenure. When judicial salaries are being set, there is a constitutional dimension that simply does not pertain to the salaries of virtually anyone else.

**Senator Mitchell:** Mr. Cherniak, I believe that the principle at stake here — and you have made it clear too — is that of judicial independence. If a government is going to overrule the work of the commission, given the importance of judicial independence and the danger that would be involved in government overruling this independent commission, the arguments that the government makes for that overruling would have to be exceptionally strong, above some nominal level of logic or force of argument.

I do not see that the argument they made on the two criteria, one being the financial position of government and the other being the comparative salaries of lawyers from various places, are particularly strong. In fact, in the absence of that — you would not want to comment on this probably — I would conclude that the reason the government has reduced the pay recommendation is because they are unhappy with what they determine to be judge-made law, and they want to punish judges and send a message on that basis.

However, having said that, you did comment — in answer to Senator Cowan — on the first criteria, which is the financial position. I would agree with you that nothing has changed from the time you reported to the time the government made its

**M. Cherniak :** Je me formalise de l'interprétation qu'il peut le faire après coup. Par exemple, si une crise économique survenait pendant les six mois suivant le dépôt du rapport de la CERJ auquel le gouvernement doit répondre et qu'elle rendait les recommandations contenues dans notre rapport impossibles à réaliser ou illogiques d'un point de vue financier, il serait tout à fait approprié que le gouvernement tienne compte des nouvelles circonstances survenues pendant ces six mois. Cependant, ce n'est pas le cas ici. Le gouvernement d'alors a étudié notre rapport en détail, de sorte qu'il a fourni une première réponse détaillée et exhaustive sur les raisons pour lesquelles le gouvernement acceptait nos recommandations.

Dans ce contexte, il n'y a pas vraiment de raison de modifier sa réponse. Le processus de la commission revient tous les quatre ans, ce qui fait qu'aucune recommandation de la CERJ ne peut durer plus de quatre ans avant qu'on ait la chance de la modifier. Les circonstances du moment dictent en grande partie les résultats.

**Le sénateur Di Nino :** Sur un sujet assez proche, j'ai entendu hors de l'audience que la valeur symbolique d'une augmentation de cette nature exercerait des pressions sur les autres besoins du public canadien. Une augmentation pourrait avoir des incidences sur l'économie du pays; je pense particulièrement à la pression inflationniste qui s'exercerait si les syndicats ou d'autres organismes s'en servaient pour envisager des hausses de salaire pour leurs membres à l'avenir.

**M. Cherniak :** Pour commencer, je n'ai aucune preuve que c'est ce qui est arrivé après le rapport de 2000 et ensuite, la question du salaire des juges est totalement différente, en raison de l'exigence constitutionnelle et de la nécessité que la magistrature soit indépendante. Une grande partie de l'indépendance tient à l'indépendance financière ainsi qu'à l'inamovibilité. Lorsqu'on établit le salaire des juges, il y a une dimension constitutionnelle qui ne s'applique au salaire de presque personne d'autre.

**Le sénateur Mitchell :** Monsieur Cherniak, je pense que le principe en jeu ici, et vous l'avez dit clairement aussi, c'est l'indépendance des juges. Si un gouvernement renverse la décision de la commission, compte tenu de l'importance de l'indépendance judiciaire et du danger auquel le gouvernement nous expose en renversant la décision de cette commission indépendante, les arguments sur lesquels il se fonde pour en décider doivent être exceptionnellement forts, logiques et indéniables.

Je ne considère pas particulièrement fort l'argument qu'il a avancé sur ces deux critères, soit la situation financière du gouvernement et la comparaison avec les salaires des avocats de divers endroits. En fait, faute d'argument assez fort — je suppose que vous ne voudrez probablement pas commenter cela — je conclurais que si le gouvernement a réduit la recommandation salariale, c'est parce qu'il est mécontent de cette loi, qu'il considère avoir été prise par des juges, qu'il veut punir les juges et envoyer un message en ce sens.

Cela dit, en réponse au sénateur Cowan, vous vous êtes prononcé sur le premier critère, soit sur la situation financière. Je conviendrais avec vous que rien n'a changé entre le moment où vous avez déposé votre rapport et celui où le gouvernement a fait



analysis, except that the fiscal position got stronger than it was, not weaker. In fact, it went from a \$3 billion estimate of surplus to a \$13.5-billion surplus, which it put on the debt. It certainly had the financial wherewithal to sustain the 10.8 per cent recommendation.

With the second criteria, the government argues that your commission was incorrect to put so much emphasis on the salaries of lawyers from the eight urban areas — the salaries of lawyers between the ages of 44 and 56 from which most judges are appointed apparently — and to deemphasize the fact that 27 per cent of judges come from non-private practice, where pay is lower.

Could you comment on their assessment of those criteria?

**Mr. Cherniak:** First, I urge anyone who is interested in this matter to look at our report. We did a comprehensive survey of lawyers' incomes all across the country and analyzed them in a variety of ways. We had to come up with one recommendation for the whole country. It was not possible, not within our mandate, to have different lawyers' salaries for different parts of the country. That may or may not be a good idea, but that is not the way our system works; it is one salary, whether it be a judge in Prince Edward Island, Saskatoon, Toronto, Montreal or Vancouver. All superior court judges get the same salary.

We had to come up with something as best we could, which would be appropriate no matter where the judges were from. Reasonable people can differ, but we did the best we could. Let me quote from the second response of the government:

It is also clear that the Commission undertook a detailed assessment and analysis of data and information available with respect to the relevant comparators for establishing the overall adequacy of judicial compensation. This has been a perennial challenge with which all previous federal judicial compensation commissions have grappled. As successive commissions and governments have discovered, it is as much an art as a science. There is no readily available mathematical formula to apply and a high degree of well-informed judgement is ultimately involved.

I agree with that. That is exactly what we did; it is somewhat of an art. We used the best scientific information available to us, unsatisfactory as it was, and exercised our collective judgment to come up with our figures. That was our statutory job.

**Senator Mitchell:** I understand that it is the requirement of the statutes that the government table your commission's report and respond within six months of the receipt of that report.

**Mr. Cherniak:** It must be tabled within 10 days and they are to respond within six months.

son analyse, sauf que la position financière s'est renforcée plutôt qu'affaiblie. En fait, l'estimation du surplus du gouvernement est passée de trois milliards de dollars à 13,5 milliards de dollars, qu'il a consacrés à la dette. Il avait certainement les moyens de respecter la recommandation de 10,8 p. 100.

Concernant le second critère, le gouvernement prétend que votre commission a eu tort de mettre autant l'accent sur les salaires des avocats des huit régions urbaines (soit sur les salaires d'avocats de 44 à 56 ans étant donné que la plupart des juges viendraient de cette population) et de minimiser le fait que 27 p. 100 des juges viennent d'ailleurs que de la pratique privée, où le salaire est plus bas.

Pouvez-vous nous dire ce que vous pensez de cette évaluation de ces critères?

**M. Cherniak :** Premièrement, j'incite quiconque s'intéresse à la question à regarder notre rapport. Nous avons effectué une étude détaillée sur les revenus des avocats de tout le pays et les avons analysés de diverses façons. Nous devons formuler une seule recommandation pour tout le pays. Il n'était pas possible, selon notre mandat, de proposer des salaires d'avocats différents pour les différentes parties du pays. Cette idée peut être bonne ou mauvaise, mais ce n'est pas ainsi que notre système fonctionne; nous n'avons qu'un salaire pour les juges, qu'ils soient à l'Île-du-Prince-Édouard, à Saskatoon, à Toronto, à Montréal ou à Vancouver. Tous les juges des tribunaux supérieurs touchent le même salaire.

Nous avons dû formuler la meilleure recommandation possible, la plus appropriée, d'où que viennent les juges. On peut raisonnablement contester ce point de vue, mais nous avons fait de notre mieux. Permettez-moi de vous citer une partie de la seconde réponse du gouvernement :

Il est aussi clair que la Commission a effectué une évaluation et une analyse détaillées des données et des informations disponibles en ce qui a trait aux comparateurs pertinents pour établir la suffisance globale de la rémunération des juges. Il s'agit d'un défi constant qu'ont affronté toutes les commissions fédérales d'examen de la rémunération des juges précédentes. Comme l'on constaté les commissions et gouvernements successifs, il s'agit tout autant d'un art que d'une science. Il n'existe aucune formule mathématique à appliquer et il faut, au bout du compte, une bonne dose de jugement éclairé.

Je suis tout à fait d'accord. C'est exactement ce que nous avons fait, c'est un art, en quelque sorte. Nous avons utilisé les meilleurs renseignements scientifiques à notre disposition, si insatisfaisants soient-ils, et avons exercé notre jugement collectif pour établir nos chiffres. C'était le travail qui nous était confié par la loi.

**Le sénateur Mitchell :** Je comprends que les lois exigent que le gouvernement présente le rapport de votre commission et y réponde dans les six mois suivant sa réception.

**M. Cherniak :** Il doit être déposé dans les 10 jours, et le gouvernement doit y répondre dans les six mois.

**Senator Mitchell:** Thank you. Your report was dated May 31, 2004, this government's second response, was May 29, 2006.

**Mr. Cherniak:** The first response was within the six-month period.

**Senator Mitchell:** That was the Liberal government's response. However, this government's response — only there is no statutory basis for a second response — missed the six-month deadline as well.

**Mr. Cherniak:** They were not in power. The government was not there within six months of May 31, 2004.

**Senator Mitchell:** Therefore there is no basis for them to actually respond.

**Mr. Cherniak:** I hope this committee appreciates that my own view is, for what it is worth, that the current bill should go through. We are past being able to deal with the circumstance. The matter of process that I referred to has to be for the future. It is almost 2007 now. Let us get this done.

**The Chairman:** I have a follow-up question on what you said, Mr. Cherniak, in response to one of Senator Mitchell's questions. You said that all the Superior Court judges, whether they be from small town Prince Edward Island or downtown Toronto, all get the same salary. Is that by virtue of statute?

**Mr. Cherniak:** Yes. There is no provision, and there never has been any provision, for any differentiation except for chief and associate justices and the Supreme Court of Canada. They get different amounts, but all Superior Court judges including Trial Division and Court of Appeal — all called puisne judges — all receive the same salary no matter where they are in Canada.

**The Chairman:** My point is that by practice or by statute?

**Mr. Cherniak:** It has always been that way. Judges' salaries are set by statute and they are never differentiated. There is nothing in our jurisdiction that would allow us to differentiate. If you read the report, there was a submission by some appellate judges in the country that it would be appropriate for appellate judges' salaries to have a slight bump from those of trial judges; Supreme Court of Canada judges do get a higher level than ordinary Superior Court judges. That differentiation exists in many other countries; it has never existed in Canada. Our commission decided that the case was not made to have that differentiation and, therefore, it was rejected. That was a tough call, because there were good arguments in favour of slightly higher salaries for appellate court judges, but we ultimately determined that the case was not made.

**Le sénateur Mitchell :** Merci. Votre rapport portait la date du 31 mai 2004, et la seconde réponse du gouvernement, celle du 29 mai 2006.

**M. Cherniak :** La première réponse a été présentée dans les six mois.

**Le sénateur Mitchell :** C'était la réponse du gouvernement libéral. Cependant, la réponse de ce gouvernement, bien que la loi ne prévoit pas de disposition concernant une seconde réponse, a dépassé le délai de six mois.

**M. Cherniak :** Il n'était pas au pouvoir à ce moment-là. Ce gouvernement n'était pas là dans les six mois qui ont suivi le 31 mai 2004.

**Le sénateur Mitchell :** Par conséquent, il n'a aucune raison d'y répondre.

**M. Cherniak :** J'espère que le comité comprend qu'à mon avis, pour ce qu'il vaut, le projet de loi actuel devrait suivre son cours. Il est trop tard pour que nous puissions corriger les circonstances. Le processus dont j'ai parlé devra être corrigé en vue de l'avenir. Nous sommes presque en 2007. Occupons-nous en.

**Le président :** J'ai une question à vous poser sur ce que vous avez dit, monsieur Cherniak, en réponse à l'une des questions du sénateur Mitchell. Vous avez dit que tous les juges des tribunaux supérieurs, qu'ils soient dans une petite ville de l'Île-du-Prince-Édouard ou au centre-ville de Toronto, obtenaient le même salaire. Est-ce une loi qui l'exige?

**M. Cherniak :** Oui. Il n'y a aucune disposition, et il n'y en a jamais eue, qui prévoit des différences, sauf pour les juges en chef, les juges en chef adjoints et les juges de la Cour suprême du Canada. Ils touchent des sommes différentes, mais tous les juges des tribunaux supérieurs, y compris ceux de la Cour fédérale et de la Cour d'appel, qu'on appelle tous des juges puînés, reçoivent le même salaire, où qu'ils soient au Canada.

**Le président :** Je vous demande si c'est un usage ou une exigence législative.

**M. Cherniak :** Il en a toujours été ainsi. Les salaires des juges sont fixés par loi et ne diffèrent jamais. Il n'y a rien dans nos pouvoirs qui nous permette d'établir des différences. Si vous lisez le rapport, vous verrez que certains juges d'appel du pays prétendent qu'il serait bon que les salaires des juges d'appel soient un peu plus élevés que ceux des juges de première instance; les juges de la Cour suprême du Canada obtiennent un salaire supérieur à celui des juges des cours supérieures. Cette différenciation existe dans beaucoup d'autres pays, mais n'a jamais existé au Canada. Notre commission a déterminé qu'il n'était pas justifié de faire une telle différenciation, donc nous en avons rejeté la proposition. Cette décision n'a pas été facile à prendre, parce qu'il y avait de bons arguments en faveur d'une légère hausse de salaire pour les juges d'appel, mais nous avons finalement décidé qu'on ne nous en avait pas prouvé la nécessité.



**The Chairman:** In your commission's study, would you then not have considered the different provincial court judges' salary levels, which may vary depending on cost of living in the different provinces? Is that not something that could have come into your consideration?

**Mr. Cherniak:** It usually goes the other way. The provincial court remuneration commissions usually refer to what is done by the federal commissions. We were aware of what was happening in the various provinces; in the various provinces one size fits all, but each province is different. Thus, we were aware of what had been awarded in the various provincial judicial commissions, many of which have been fought out in the courts, because there have been objections by the government. However, we did not feel they were appropriate comparators and did not use them as comparators for Superior Court judges.

[Translation]

**Senator Fox:** My question is for Mr. Cherniak or Ms. Ruest. There is no doubt in my mind, nor I am sure in the mind of the other senators, that the work of your commission is wide in scope and extremely serious, and that your recommendations are extremely valid.

However, I noticed in the way the answers were given that the commission's representative seems to object to the fact that the government may make changes.

Personally, I feel these are the committee's recommendations to government, and that recommendations made to a government can be received and changed by the government, which in turn must ultimately present a bill to parliamentarians in the House of Commons and the Senate.

Mr. Cherniak, I do not quite understand your argument that judges are in such a special category that, in a manner of speaking, your commission should have the final word and decide whether its arguments are relevant or not.

I know that one of the considerations is the state of the Canadian economy, and it is possible to interpret this widely or narrowly. Interpreted widely, the judges' payroll could never affect the gross national product or the government's general revenues.

However, judicial compensation can affect other sectors of the economy, and I assume this is what the government had in mind.

Perhaps I misunderstood you, but I would like to hear you explain why your commission is different from every other commission which has ever made recommendations to the Government of Canada, and why, in one way or another, the government should be bound by your recommendations. If that is your position, I cannot share it.

**Le président :** Dans votre étude, votre commission n'a-t-elle pas tenu compte des différences salariales des juges provinciaux, dont les salaires varient en fonction du coût de la vie dans les différentes provinces? N'est-ce pas un argument que vous auriez pu prendre en considération?

**M. Cherniak :** C'est habituellement l'inverse. Les commissions d'examen de la rémunération des juges provinciaux se fient habituellement au travail des commissions fédérales. Nous étions au courant de la situation dans les diverses provinces; il n'y a qu'une formule pour tous, mais chaque province est différente. Nous étions donc au courant des salaires consentis par les diverses commissions provinciales sur la magistrature, dont beaucoup ont été contestées devant les tribunaux, parce que le gouvernement s'y opposait. Cependant, nous ne les considérons pas comme des comparateurs pertinents ni ne les avons utilisés comme éléments de comparaison pour les juges des cours supérieures.

[Français]

**Le sénateur Fox :** Ma question s'adresse à monsieur Cherniak ou à Mme Ruest. Il n'y a aucun doute dans mon esprit, ni dans celui des sénateurs je pense, que le travail de votre commission en est un de grande envergure, extrêmement sérieux, et que vos recommandations sont fort valables.

Toutefois, je note dans la façon dont les réponses sont données que le représentant de la commission semble s'objecter à ce que le gouvernement puisse faire des changements.

Quant à moi, je pense qu'il s'agit de recommandations du comité au gouvernement et que des recommandations faites à un gouvernement sont susceptibles d'être reçues et modifiées par le gouvernement qui doit ensuite proposer un texte de loi ultime aux parlementaires de la Chambre des communes et du Sénat.

J'ai de la difficulté à comprendre, M. Cherniak, que vous puissiez argumenter que les juges soient dans une catégorie si exceptionnelle que, d'une certaine façon, c'est votre conseil qui devrait avoir le dernier mot et juger de la pertinence des augmentations.

Je sais qu'une des considérations est l'état de l'économie canadienne et qu'il y a moyen d'interpréter cela dans un sens large ou restreint. Dans un sens large, jamais la masse salariale destinée à rémunérer des juges ne saurait avoir un effet sur le produit national brut ou sur les revenus généraux du gouvernement.

Par ailleurs, les salaires accordés aux juges peuvent avoir un effet sur les autres secteurs de l'économie, et je présume que c'est en ce sens que le gouvernement a réagi.

Peut-être vous ai-je mal compris, mais j'aimerais vous entendre davantage sur le fait que votre commission serait différente de toutes les autres commissions qui font des recommandations au gouvernement du Canada et sur le fait que, d'une façon ou d'une autre, le gouvernement devrait être lié par vos recommandations. Si c'est votre position, je ne saurais personnellement la partager.

[English]

**Mr. Cherniak:** I welcome the question. Perhaps I did not make myself as clear as I should have: It is the process of which I was speaking. The government is entitled to disagree if they have a rational basis for disagreeing with the commission's recommendations. That is provided right in the statute. The statute provides for it once. It provides for it within a six-month time frame, and the government of the day did deal with it in that way. My problem is with the effect of what has occurred on the process, not on what the actions of the other government. Anyone can disagree with our results. We exercised our best judgment and came to our conclusions. However, the process assumes a six-month time frame to either accept or reject with a rational basis for rejection, and Parliament will deal with it in a timely way thereafter. That did not occur, unhappily, because of the circumstances.

There is no way that a commission like ours, which sat through the latter part of 2003 and the first half of 2004, could take into account what might happen in 2005, 2006 or 2007. We came up with our recommendations based on the situation that was before us at that time. We justified them, and the government dealt with them. The process repeats itself every four years. It is the process that I had a problem with, not the substance of the second report.

[Translation]

**Senator Fox:** I think there is a problem with what you just said. I have two questions.

First, what is the basic difference between the position taken by the former government, as compared to that of the current one?

Second, if I understand correctly, the bill introduced by the former government died on the Order Paper because of the election, and we all know that a government is not bound by the decisions of a previous one. Is it therefore not normal, in light of the prevailing situation, that the current government should have the opportunity to examine the recommendations?

You say, for instance, that it should not take into consideration the prevailing economic situation. But in the event of a major recession between the time you presented your report and the time it was adopted, are you saying that the government should not take into account this major recession, or that all salaries, for one reason or another, as has already happened in the past, should not be frozen by the government?

I do not quite understand your reasoning on this issue. I do support your ultimate conclusions, but I really think you are trying to characterize the commission as being *primus inter pares*, as compared to other commissions, rather than simply being a commission which has a different constitutional position because it deals with judicial compensation.

Once again, I support your recommendations, but in my opinion, your rationale is not necessary, and is unfounded.

[Traduction]

**M. Cherniak :** Je suis content que vous me posiez cette question. Peut-être n'ai-je pas été aussi clair que j'aurais dû l'être. C'est du processus dont je parlais. Le gouvernement a le droit d'être en désaccord avec les recommandations de la commission s'il a des raisons de l'être. La loi elle-même le lui permet. Elle lui en donne le droit une fois. Elle lui donne droit d'exprimer son désaccord dans les six mois, et le gouvernement du moment s'est prévalu de ce droit. Ce qui m'inquiète, c'est l'effet que ce qui s'est passé aura sur le processus et non les actes de l'autre gouvernement. Tout le monde peut être en désaccord avec nos résultats. Nous avons exercé notre jugement de notre mieux et avons tiré nos conclusions. Cependant, le processus prévoit six mois pour que le gouvernement accepte ou rejette nos recommandations, avec justification, puis le Parlement prend le relais dans le délai prévu ensuite. Ce n'est pas ce qui s'est passé, malheureusement, en raison des circonstances.

Il aurait été impossible qu'une commission comme la nôtre, qui a siégé pendant la dernière partie de 2003 et la première moitié de 2004, tienne compte de ce qui pouvait se passer en 2005, 2006 ou 2007. Nous avons formulé nos recommandations en fonction de la situation que nous observions à l'époque. Nous les avons justifiées, et le gouvernement y a répondu. Ce processus revient tous les quatre ans. C'est le processus qui m'inquiète et non l'essence du second rapport.

[Français]

**Le sénateur Fox :** Je perçois un problème avec ce que vous me dites. J'ai deux questions.

Premièrement, quelle est la différence fondamentale entre la position prise par l'ex-gouvernement, comparativement à celle du nouveau gouvernement?

Deuxièmement, si je comprends bien, le projet de loi proposé par l'ex-gouvernement est mort au *Feuilleton* à cause des élections et nous savons tous qu'un parlement précédent ne peut lier un parlement subséquent. N'est-il donc pas normal, à la lumière de la situation qui prévaut, que le gouvernement en place puisse avoir l'occasion de se pencher sur les recommandations?

Vous dites, par exemple, qu'il ne devrait pas prendre en considération la situation économique qui prévaut. Mais s'il y avait une récession majeure entre le dépôt de votre rapport et son adoption, dites-vous que le gouvernement ne devrait pas prendre en considération une récession majeure ou encore que tous les salaires, pour une raison ou une autre comme c'est déjà arrivé, soient gelés par le gouvernement?

J'ai de la difficulté à comprendre votre raisonnement à ce sujet. J'ai beaucoup de sympathie avec les conclusions ultimes, mais je pense que vous tentez vraiment d'établir la Commission comme étant plus *primus inter pares* avec d'autres commissions, plutôt qu'une commission ayant une position constitutionnelle différente parce que vous traitez du salaire des juges.

Encore une fois, j'appuie vos recommandations, mais c'est le raisonnement que vous mettez de l'avant pour les défendre qui, d'après moi, n'est pas nécessaire et est mal fondé.



[English]

**Mr. Cherniak:** The best answer I can give you is that there is a constitutional dimension to the setting of judges' salaries that does not occur in any other situation. I appreciate that if, for some reason, the recommendations were not dealt with by Parliament in a timely way and some major circumstance occurred before the time that they ultimately were dealt with, that would be a situation that any government would have to take into account. It is for Parliament to determine whether that, in fact, occurred in this situation. I have my own views, but it is for Parliament to make that determination.

However, there is a potential constitutional problem with the process that has been followed in the case of this commission. It is only the second of the commissions that were formed after the *P.E.I. Judges Reference*. My respectful submission is that there is an important constitutional principle involved, and the process should be respected.

[Translation]

**Senator Fox:** I have a final question. Regarding the legislation passed by the House of Commons on November 21, which is now being studied in the Senate, I noticed that there is not only a bill to amend the Judges Act with regard to compensation, but also a whole series of other amendments which do not seem to have anything to do with judicial compensation.

For example, there are amendments to the Railway Safety Act. Can you tell me what the connection is between the Railway Safety Act and the Judges Act?

Would it not be preferable, in this type of exercise, to put amendments which have nothing to do with the main subject, in this case the Judges Act, into another bill? They could have been included in the Miscellaneous Statute Law Amendment Act, 2001.

It is rather amusing to see amendments to the Transportation Act, the Crown Liability Act, the Employment Insurance Act, the Federal Courts Act, the Railway Safety Act and others, in a bill basically dealing with judicial compensation and benefits.

[English]

**Mr. Cherniak:** Senator, I would have been delighted to have been given the opportunity to consider the Rail Safety Act, but I was not. It is beyond my capabilities to fathom the workings of Parliament. That is the job of the people in this room.

[Translation]

**Senator Nolin:** Am I to conclude, first of all, that the government has accepted most of the 16 recommendations and that the only one in dispute deals with judicial compensation?

[English]

**Mr. Cherniak:** That is correct, senator.

[Traduction]

**M. Cherniak :** La meilleure réponse que je peux vous donner, c'est qu'il y a une dimension constitutionnelle à l'établissement de la rémunération des juges qui ne s'applique à aucun autre cas. Je conviens que si, pour une raison ou une autre, le Parlement ne faisait rien pour faire appliquer ces recommandations rapidement et qu'il y avait des circonstances exceptionnelles qui se produisaient avant qu'il ne le fasse, n'importe quel gouvernement devrait en tenir compte. Il revient au Parlement de déterminer si c'est ce qui est arrivé dans ce cas-ci. J'ai ma propre opinion, mais c'est au Parlement d'en décider.

Cependant, la démarche qui a été employée à l'égard de cette commission pourrait poser un problème constitutionnel. Ce n'est que la deuxième commission à avoir été constituée après le *Renvoi sur les juges de l'Î.-P.-É.* En toute déférence, je pense qu'il y a un principe constitutionnel important en jeu et qu'il faut respecter le processus.

[Français]

**Le sénateur Fox :** J'ai une dernière question. Dans la loi adoptée par la Chambre des communes le 21 novembre dernier et qui est maintenant à l'étude au Sénat, je note qu'il y a non seulement un projet de loi pour amender la Loi sur les juges quant aux salaires, mais également toute une série d'autres amendements qui ne semblent pas avoir grand-chose à faire avec les salaires des juges.

Par exemple, on amende la Loi sur la sécurité ferroviaire. Pouvez-vous me dire quel est le lien entre la Loi sur la sécurité ferroviaire et la Loi sur les juges?

Ne serait-il pas préférable, dans ce genre d'exercice, que les amendements qui n'ont rien à voir avec le sujet principal, à savoir la Loi sur les juges, soient traités dans un autre forum? La Loi corrective de 2001 aurait pu traiter de ces éléments.

C'est un peu amusant de voir qu'on amende la Loi sur les transports, la Loi sur la responsabilité civile de l'État, la Loi sur l'assurance-emploi, la Loi sur les cours fédérales, la Loi sur la sécurité ferroviaire et d'autres, dans un projet de loi visant essentiellement les salaires et les conditions d'emploi des juges.

[Traduction]

**M. Cherniak :** Sénateur, j'aurais été ravi d'avoir le mandat de me pencher sur la Loi sur la sécurité ferroviaire, mais ce n'est pas le mandat qu'on m'a donné. Il est hors de mes compétences de sonder les rouages du Parlement. C'est le travail des personnes ici présentes.

[Français]

**Le sénateur Nolin :** Dois-je premièrement en conclure que sur 16 recommandations, la plupart ont été acceptées par le gouvernement et que c'est la recommandation sur le salaire qui est différente?

[Traduction]

**M. Cherniak :** C'est juste, sénateur.

[Translation]

**Senator Nolin:** Just to make sure everyone understands, we are talking about a difference which varies between \$7,500 for puisne judges and \$9,900 for the Chief Justice of the Supreme Court. Is that correct?

[English]

**Mr. Cherniak:** I believe that is the exact figure.

[Translation]

**Senator Nolin:** So the difference varies between \$7,500 and \$9,900. You recommended compensation to be set at \$240,000 for puisne judges, whereas the government is recommending \$232,300, which represents a difference of \$7,700, and in the case of the Chief Justice, which is higher up on the pay scale, you recommend a salary of \$308,400, whereas the bill proposes \$298,500, which represents a difference of \$9,900. Is this what we are talking about? Is this the only thing you take issue with as far as the government's position is concerned?

[English]

**Mr. Cherniak:** The issue I have is one of process, but your analysis of the figures seems to be correct.

[Translation]

**Senator Nolin:** If I look at the summary which was prepared by the Library of Parliament on the Supreme Court decision of 2005, can you tell us this morning whether the difference of opinion between your commission and the Government of Canada threatens the independence of the judiciary and politicizes the process?

[English]

**Mr. Cherniak:** I really cannot answer that in those terms. Our commission was charged with determining, in our independent, considered and researched view, the appropriate level of compensation. Other people might have come up with different amounts. We came up with what we thought was appropriate and this bill applies a different amount.

I am not here to defend our report or the amount we recommended. The report speaks for itself. My problem is with the constitutional process.

[Translation]

**Senator Nolin:** That is exactly right. My questions are based on your answers. You questioned the government's rationale for its decision several times. I presume that you took that expression from the Supreme Court decision, which highlights the government's rationale for its decision.

When we apply the test which the Supreme Court included in its 2005 decision, and when you apply it in its totality, does the process respect judicial independence and does it not politicize the process? That is the reason I am asking my question.

[Français]

**Le sénateur Nolin :** Pour que tout le monde comprenne, on parle d'une différence qui varie de 7 500 \$ pour les juges puînés et de 9 900 \$ pour le juge en chef de la Cour suprême. C'est bien le cas?

[Traduction]

**M. Cherniak :** Je pense que ce sont les bons chiffres.

[Français]

**Le sénateur Nolin :** Et ce différentiel varie de 7 500 \$ à 9 900 \$. On parle d'un salaire que vous aviez recommandé à 240 000 \$ pour les juges puînés, alors que la recommandation du gouvernement est de 232 300 \$, donc une différence de 7 700 \$, et dans le cas du juge en chef, je prends l'échelon supérieur, vous recommandiez 308 400 \$ alors que le projet de loi nous propose 298 500 \$, donc une différence de 9 900 \$. C'est bien ce dont on parle? C'est le seul différend que vous avez avec la proposition du gouvernement?

[Traduction]

**M. Cherniak :** Le problème que je vois concerne le processus, mais votre analyse des chiffres me semble correcte.

[Français]

**Le sénateur Nolin :** Si je prends un résumé qui nous est fourni par la Bibliothèque du Parlement sur la décision de la Cour suprême en 2005, pouvez-vous nous dire, ce matin, que cette différence d'opinions entre votre commission et le gouvernement du Canada met en danger l'indépendance de la magistrature et politise le processus?

[Traduction]

**M. Cherniak :** Je ne peux vraiment pas vous répondre en ces termes. Notre commission s'est vu confier la responsabilité de déterminer, de sa perspective indépendante, étudiée et approfondie, le bon niveau de rémunération. D'autres auraient pu proposer des sommes différentes. Nous avons proposé ce qui nous semblait approprié, et ce projet de loi propose un montant différent.

Je ne suis pas ici pour défendre notre rapport ou la somme que nous avons recommandée. Le rapport parle de lui-même. Ce qui me préoccupe, c'est le processus constitutionnel.

[Français]

**Le sénateur Nolin :** C'est exactement le cas. Je prends vos réponses pour poser ma question. Vous avez vous-même, à plusieurs reprises, questionné la rationalité de la décision du gouvernement. Je présume que vous tirez cette expression de la décision de la Cour suprême, qui elle-même souligne la rationalité de la décision du gouvernement.

Lorsqu'on applique le test que la Cour suprême nous a donné en 2005, pris dans sa perspective globale, est-ce que le processus respecte l'indépendance et ne politise pas le processus? C'est la raison de ma question.



Do you understand where I am coming from? You cannot agree with only part of the argument. I am applying the entire argument and I am taking it to its logical conclusion.

[English]

**Mr. Cherniak:** I suspect that the judiciary will remain as independent, if this bill is passed, as it was before. However, there is a danger that if, as time goes on, the constitutional process is not respected and the statutory scheme followed, that Canadians will be back in the situation that pertained when the triennial commissions reported and the recommendations were universally ignored by government. The scheme to set up an independent commission to make recommendations is an important one, unless the government has a rational basis for disagreeing with them within a reasonable time frame.

To the extent that that process is not followed, there will be a cynicism that will be built up in the public and in the judiciary. There will be a potential threat to judicial independence, and there will be a difficulty in obtaining commissioners that will be willing to sacrifice a significant part of a year for very modest remuneration — none of us did it for the money, I can assure you — to come up with recommendations that really will not have any force. That is the danger. It is one of perception.

[Translation]

**Senator Nolin:** I completely agree with you in that everything must be done to protect the independence of the judiciary and to prevent the process from becoming politicized. That is why, in my first question, I asked you whether out of 16 recommendations, the government, in its bill, accepted the vast majority of these recommendations. You take issue only with judicial compensation, and the gap between the numbers is ultimately fairly small. When you are talking about between \$7,000 and \$9,000 out of a \$300,000 salary, Canadians listening to us would conclude that this is not enough to threaten the independence of the judiciary and that it will not politicize the system. But I do accept your answer.

[English]

**The Chairman:** Honourable senators, that concludes this particular portion. The minister has arrived. Before our witnesses vacate their positions, let me, on your behalf and on behalf of the Standing Senate Committee on National Finance, thank each of you for attending, Mr. Osborne, Ms. Ruest and Mr. Cherniak.

We had the Commissioner for Federal Judicial Affairs here previously and we generated a report generally with respect to the provisions for safeguarding the independence of the judiciary. It was very helpful to have you here as a commission for compensation to explain to us how that fits in the process. I hope that you will thank Ms. Chambers and Mr. McLennan as well for the good work they have done on the commission along with you.

Vous comprenez mon point de vue? Vous ne pouvez pas prendre une partie de l'argument. Je prends tout l'argument, je me rends jusqu'au bout du raisonnement.

[Traduction]

**M. Cherniak :** Je présume que si ce projet de loi est adopté, la magistrature va demeurer aussi indépendante qu'auparavant. Cependant, il y a un risque que si, avec le temps, on cesse de respecter le processus constitutionnel et les dispositions législatives, les Canadiens se retrouvent dans la même situation qu'à l'époque où les commissions triennales faisaient rapport et le gouvernement ne tenait pas du tout compte de leurs recommandations. La formule selon laquelle une commission indépendante fait des recommandations est très importante, et celles-ci doivent être suivies, à moins que le gouvernement n'ait des raisons d'être contre dans un délai raisonnable.

Si ce processus n'est pas respecté, on verra poindre du cynisme dans le public et la magistrature. L'indépendance judiciaire pourrait être menacée, et il sera difficile de trouver des commissaires qui seront prêts à sacrifier une partie importante de l'année pour une rémunération très modeste — aucun d'entre nous ne l'a fait pour l'argent, je peux vous en assurer — afin de formuler des recommandations qui n'auront véritablement aucun poids. C'est le danger. C'est une question de perception.

[Français]

**Le sénateur Nolin :** Je suis entièrement d'accord avec vous que l'on doit tout faire pour protéger l'indépendance du processus judiciaire de la magistrature et de ne pas politiser ce processus. C'est pourquoi, dans ma première question, je vous ai demandé si sur 16 recommandations, le gouvernement, dans son projet de loi, accepte la très grande partie de ces recommandations. C'est uniquement sur la rémunération que vous avez une différence qui, tout compte fait, est assez minime. Quand on parle de 7 000 à 9 000 \$ sur un salaire de 300 000 \$, les Canadiens qui nous entendent vont en conclure que ce n'est pas ce qui va mettre en danger l'indépendance de la magistrature et qui va politiser le système. Mais j'accepte votre réponse.

[Traduction]

**Le président :** Mesdames et messieurs les sénateurs, cela vient conclure cette partie de la réunion. Le ministre est arrivé. Avant que nos témoins ne lui cèdent la place, permettez-moi, au nom du Comité sénatorial permanent des finances nationales et en mon nom propre, de remercier chacun d'entre vous d'avoir participé à notre séance : monsieur Osborne, madame Ruest et monsieur Cherniak.

Nous avons déjà reçu le commissaire à la magistrature fédérale ici et avons produit un rapport général sur les dispositions visant à préserver l'indépendance de la magistrature. Il nous a été très utile que vous soyez venu à titre de commissaire d'examen de la rémunération nous expliquer comment votre travail s'intègre au processus. J'espère que vous remercerez Mme Chambers et M. McLennan également pour le bon travail qu'ils ont fait à la commission avec vous.

**Mr. Cherniak:** I will do that. Many thanks for inviting me. I have enjoyed the opportunity to meet and speak with all of you.

**The Chairman:** We are pleased to have appearing before the committee today the Honourable Vic Toews, Minister of Justice and Attorney General of Canada, and Ms. Judith Bellis, from Justice Canada. Minister Toews, please proceed.

**The Honourable Vic Toews, P.C., M.P., Minister of Justice and Attorney General of Canada:** It is my honour to appear once again. This is becoming an enjoyable habit, even when the questions asked are not always the most comfortable; that is the nature of our business. We understand our respective roles and I appreciate the role played by this committee on this very important issue.

Bill C-17 proposes to amend the Judges Act to implement the government's response to the report of the 2003 Judicial Compensation and Benefits Commission. The establishment of the JCBC is governed by constitutional principles designed to ensure public confidence in the independence and impartiality of the judiciary. The first constitutional principle of note is section 100 of the Constitution Act, which requires that Parliament, and not the executive alone, establish judicial compensation and benefits following full and public consideration and debate.

Honourable senators are aware that in addition to the protection of section 100 of the act, the Supreme Court of Canada has established a constitutional requirement for an independent, objective and effective commission to make nonbinding recommendations to government. The government must publicly respond within a reasonable period of time. Any rejection or modification of the commission recommendations must be publicly justified based on a standard of rationality. I will say more about that standard in a few moments.

The quadrennial commission delivered its report on May 31, 2004. The former government responded in November 2004 and introduced Bill C-51 in May 2005. However, despite the requirement for the government to act expeditiously, Bill C-51 was never taken beyond introduction and first reading and died on the Order Paper in November 2005.

Our government made it a priority, upon assuming office, to review the commission recommendations in light of the constitutional principles and the statutory provisions that govern the process. We did this because we are serious about our commitment to constitutional principles that govern the establishment of judicial compensation. The government provided its response to the commission report on May 29, 2006, followed almost immediately by the introduction of Bill C-17 on May 31, 2006. The bill was referred after first reading to the Standing Committee on Justice and Human Rights on June 20. The committee began its consideration on October 24 and tabled its report in the House on November 1, approving the bill with some minor technical amendments.

**M. Cherniak :** Je n'y manquerai pas. Je vous remercie infiniment de m'avoir invité. Je suis bien content d'avoir eu l'occasion de vous rencontrer et de vous parler à tous.

**Le président :** Aujourd'hui, nous avons le plaisir de recevoir l'honorable Vic Toews, ministre de la Justice et procureur général du Canada, ainsi que Mme Judith Bellis, qui représente Justice Canada, comme témoins devant le comité. Monsieur Toews, la parole est à vous.

**L'honorable Vic Toews, C.P., député, ministre de la Justice et procureur général du Canada :** C'est un grand honneur pour moi de comparaître de nouveau devant vous. Cela devient une agréable habitude, même si les questions que vous posez ne sont pas toujours faciles; c'est la nature de votre travail. Nous comprenons nos rôles respectifs, et je reconnais le rôle que joue ce comité dans ce dossier très important.

Le projet de loi C-17 propose des modifications à la Loi sur les juges qui constituent la réponse du gouvernement aux recommandations formulées par la Commission d'examen de la rémunération des juges de 2003. L'établissement de la CERJ découle de principes constitutionnels visant à assurer la confiance du public en l'indépendance et en l'impartialité de la magistrature. Le premier principe constitutionnel à souligner est celui contenu à l'article 100 de la Loi constitutionnelle, qui exige que les salaires et avantages des juges soient établis par le Parlement, et non par l'exécutif seul, à la suite d'une étude et d'un débat public sur la question.

Les honorables sénateurs savent qu'en plus des protections prévues à l'article 100, la Cour suprême du Canada a énoncé l'exigence constitutionnelle d'une commission indépendante, objective et efficace devant transmettre des recommandations non exécutoires au gouvernement. Le gouvernement doit répondre publiquement et dans un délai raisonnable au rapport de la commission et fournir une justification qui respecte le critère de la rationalité à l'égard de tout rejet ou modification d'une recommandation formulée par la commission. Je ferai un commentaire à cet égard dans quelques minutes.

La commission quadriennale a déposé son rapport le 31 mai 2004. L'ancien gouvernement y a répondu en novembre 2004 et a déposé le projet de loi C-51 en mai 2005. Cependant, malgré l'obligation du gouvernement d'agir rapidement, le projet de loi C-51 n'a jamais dépassé l'étape du dépôt et de la première lecture. Il est mort au Feuilleton en novembre 2005.

Dès qu'il est arrivé au pouvoir, notre gouvernement s'est donné comme priorité d'examiner les recommandations de la commission à la lumière des principes constitutionnels et des dispositions législatives qui régissent ce processus. Nous l'avons fait parce que nous prenons au sérieux notre engagement de respecter les principes constitutionnels qui régissent l'établissement de la rémunération des juges. Notre gouvernement a répondu au rapport de la Commission le 29 mai 2006 et a déposé le projet de loi C-17 presque aussitôt après, le 31 mai 2006. Le projet de loi a été renvoyé au Comité permanent de la justice et des droits de la personne après la première lecture, le 20 juin. Le comité a commencé son examen du projet de loi le 24 octobre et le 1<sup>er</sup> novembre, il a déposé à la



Report stage and second reading occurred on November 7, and third reading was concluded on November 21. As you can see, the government moved quickly on Bill C-17.

I know that senators appreciate the critical importance of completing the final stage of the 2003 quadrennial cycle through the passage of legislation. The credibility, indeed the legitimacy, of the constitutional process requires it, especially since the next quadrennial commission process is due to commence in less than one year. Therefore, I would like to commend and thank the committee for according this bill this priority in order to complete the process in a timely fashion.

Turning to Bill C-17, as you know the government has accepted virtually all of the commission's recommendations, and the exception relates to the percentage of salary increase. Mr. Chairman, I know that committee members have read the government's response, which fully explains the rationale for the modification of the commission's salary recommendations and, therefore, I intend to summarize briefly government's thinking on this important issue.

Before doing so, it is important to speak to the standard of rationality against which any modification of the commission's recommendations by Parliament will be assessed. There have been suggestions that respect for the constitutional judicial compensation process and for judicial independence broadly speaking can only be demonstrated through verbatim implementation of commission recommendations. As I stated before, to ensure public confidence in the process, it is absolutely critical that we have a shared appreciation and understanding of the very balanced guidance that was provided by the Supreme Court of Canada in two decisions: the *P.E.I. Judges Reference* case, which was first, and the *Bodner v. Alberta* case, which adjusted or fine-tuned, in some respects, the thinking of the Supreme Court of Canada on this matter.

In both decisions, the court quite rightly acknowledged that allocation of public resources belongs to legislatures and to governments. A careful reading of both cases clearly indicates that governments are fully entitled to reject and modify commission recommendations. In my opinion, this does not do any damage to the independence of the judiciary. In fact, it is a constitutional requirement that Parliament ultimately makes the determination, regardless of the recommendations that one government or another government might make in response to the quadrennial commission.

This is also subject to the fact that there must be a public rational justification that demonstrates overall respect to the commission process. Mr. Chairman, the government did so in its response and is confident that it has fully met the requirement. The effectiveness of the commission is not measured by whether all of its recommendations are implemented unchanged. Rather, it

Chambre son rapport dans lequel il approuvait le projet de loi, sous réserve de quelques modifications techniques mineures. Le projet de loi est passé à l'étape du rapport et de la seconde lecture le 7 novembre, puis la troisième lecture s'est terminée le 21 novembre. Comme vous pouvez le voir, le gouvernement a agi avec diligence sur le projet de loi C-17.

Je sais que les sénateurs comprennent l'importance cruciale de terminer la dernière étape du cycle quadriennal de 2003 en adoptant ce projet de loi. La crédibilité, et même la légitimité du processus constitutionnel l'exigent, d'autant plus que la prochaine commission quadriennale doit reprendre ses travaux dans moins d'un an. Je voudrais donc féliciter et remercier le comité d'accorder à ce projet de loi la priorité pour que ce processus se termine rapidement.

Concernant le projet de loi C-17, comme vous le savez, le gouvernement a accepté pratiquement toutes les recommandations de la commission, à l'exception de celles sur le pourcentage de l'augmentation salariale. Monsieur le président, je sais que les membres du comité ont lu la réponse du gouvernement qui explique en détail les raisons pour lesquelles les recommandations de la commission concernant la rémunération des juges ont été modifiées. Par conséquent, je me contenterai de résumer brièvement ce que les membres du gouvernement pensent de cette question importante.

Auparavant, je crois important de parler de la norme de rationalité servant à évaluer toute modification apportée par le Parlement aux recommandations de la commission. Certains ont véhiculé le mythe que notre respect pour le processus de rémunération de la magistrature et l'indépendance de la magistrature en général ne peut être démontré que si nous appliquons telles quelles les recommandations de la commission. Comme je l'ai déjà dit, pour assurer la confiance du public dans le processus, il est absolument essentiel que tout le monde comprenne les indications très réfléchies que la Cour suprême du Canada a données dans deux arrêts : le *Renvoi sur les juges de l'Î.-P.-É.*, qu'elle a rendu en premier, et le jugement *Bodner c. Alberta*, dans lequel la Cour suprême du Canada a précisé ou corrigé, à certains égards, sa réflexion sur le sujet.

Dans ces deux décisions, la Cour a reconnu à juste titre que c'est aux assemblées législatives et au gouvernement qu'il revient d'affecter les ressources publiques. Une lecture attentive de ces deux jugements indique clairement que le gouvernement a parfaitement le droit de rejeter ou de modifier les recommandations de la commission. À mon avis, cela ne compromet en rien l'indépendance de la magistrature. En fait, les textes constitutionnels exigent que le Parlement prenne la décision finale, quelles que soient les recommandations qu'un gouvernement ou un autre peut avoir fait en réponse à la commission quadriennale.

Il doit aussi y avoir une justification publique et rationnelle démontrant le respect du processus de la commission. Monsieur le président, c'est ce que le gouvernement a fait dans sa réponse et il est convaincu d'avoir entièrement satisfait à cette exigence. L'efficacité de la commission ne se mesure pas selon que toutes ses recommandations ont été mises en œuvre intégralement ou



is measured by whether the commission process, its information gathering and analysis, and its report and recommendations played a central role in informing the ultimate determination of judicial compensation.

The work and analysis of the JCBC have been critical in the government's deliberation. Government's response acknowledges the commission's efforts and explains the government's position in relation to the two modifications to the commission proposals. In justifying the government's proposed modification of the salary recommendation, as reflected in Bill C-17, due consideration was given to all of the criteria established by the Judges Act, two in particular. The first criterion was the prevailing economic conditions in Canada, including the cost of living and the overall economic and financial position of the federal government; and second criterion was the need to attract outstanding candidates to the judiciary.

With respect to the first one, the government concluded that the commission did not pay sufficient heed to the need to balance judicial compensation proposals within the overall context of economic pressures, the government's fiscal priorities and competing demands on the public purse. In essence, the government ascribed a different weight than the commission applied to the importance of this criterion.

In terms of attracting outstanding candidates, we took issue with the weight that the commission placed on certain comparator groups against which the adequacy of judicial salaries should be assessed. We acknowledged that the commission carefully and thoroughly considered a range of income-comparative information, including senior public servants, Governor-in-Council appointees and private practice lawyers.

Mr. Chairman, our first concern was the fact that the commission appeared to accord disproportionate weight to incomes earned by self-employed lawyers and, in particular, to those practitioners in Canada's eight largest urban centres. In addition, there was an apparent lack of emphasis given to the value of the judicial annuity and recognition of the requirement that private practitioners fund their own retirement.

As the response elaborates, government believes that the commission's salary recommendation of 10.8 per cent overshoots the mark in defining the level of salary increase necessary to ensure outstanding candidates for the judiciary. Government is proposing a modified judicial salary proposal for puisne judges of \$232,300, or 7.25 per cent, effective April 1, 2004, with statutory indexing to continue effective April 1 in each of the following years with proportionate adjustments for chief justices and justices of the Supreme Court of Canada.

One other proposed modification relates to the commission recommendation that the judiciary be entitled to an increased level of reimbursement for costs incurred through the participation of judges in the commission. It recommended increases from 50 to 66 per cent for legal fees and from 50 to 100 per cent for disbursement costs. I note, as a matter of

non. Elle se mesure selon que le processus de la commission, sa collecte et son analyse de l'information ainsi que son rapport et ses recommandations ont joué un rôle central dans la détermination finale de la rémunération des juges.

Le travail et l'analyse de la commission ont été critiqués dans les délibérations du gouvernement. La réponse du gouvernement reconnaît respectueusement les efforts de la commission et elle explique la position du gouvernement par rapport aux deux modifications de la proposition de la commission. Afin de justifier sa proposition de modification de la recommandation salariale telle qu'elle est énoncée dans le projet de loi C-17, le gouvernement a soigneusement examiné tous les critères établis par la Loi sur les juges et deux de ces critères en particulier, à savoir, en premier lieu, l'état de l'économie au Canada, y compris le coût de la vie ainsi que la situation économique et financière globale du gouvernement et en second lieu, le besoin de recruter les meilleurs candidats pour la magistrature.

En ce qui concerne le premier de ces critères, le gouvernement a conclu que la commission n'avait pas accordé suffisamment d'importance à la nécessité d'inscrire la rémunération des juges dans le contexte plus large des pressions économiques, des priorités financières et des exigences concurrentes du Trésor public. Essentiellement, le gouvernement n'a pas accordé le même point à ce facteur que la commission.

Pour ce qui est de recruter les meilleurs candidats, nous ne sommes pas d'accord avec le poids que la commission a accordé à certains groupes de comparaison à partir desquels les salaires des juges doivent être évalués. Nous avons reconnu que la commission a examiné attentivement et en détail toute une gamme d'informations comparatives, y compris les salaires des hauts fonctionnaires, des personnes nommées par le gouverneur en conseil et des avocats en pratique privée.

Monsieur le président, nous avons jugé que la commission avait accordé trop de poids aux revenus des avocats qui pratiquent à leur compte, surtout à ceux qui pratiquent dans les huit plus grands centres urbains du Canada. En outre, il n'a pas été tenu suffisamment compte de la valeur de la pension des juges et de la nécessité pour les avocats en pratique privée de financer leur propre retraite.

Comme l'explique notre réponse, le gouvernement estime que la recommandation salariale de la commission, soit une augmentation de 10,8 p. 100, est supérieure à ce qui est nécessaire pour nous permettre de recruter les meilleurs candidats pour la magistrature. Le gouvernement propose plutôt d'augmenter les salaires des juges puînés de 7,25 p. 100 à compter du 1<sup>er</sup> avril 2004, avec indexation chaque 1<sup>er</sup> avril les années suivantes, ce qui ferait passer le salaire de ces juges à 232 300 \$; il y aurait des augmentations proportionnelles pour les juges en chef et les juges de la Cour suprême du Canada.

Une autre modification proposée se rapporte à la recommandation de la commission voulant que les juges puissent augmenter le remboursement des coûts associés à leur participation aux travaux de la commission. On recommande que le chiffre passe de 50 à 66 p. 100 pour les frais judiciaires et de 50 à 100 p. 100 pour les débours. Je signale, pour votre gouverne,

information, that disbursement costs in relation to the commission include not just photocopying and courier services, but in particular, the cost of substantial contracts for the retention of expert compensation consultants and related matters.

In our view, reimbursement at 100 per cent of disbursement costs would provide little or no financial incentive for the judiciary to incur costs prudently. Accordingly, Bill C-17 would increase the current level of reimbursement for both legal fees and disbursements from the current 50 per cent to 60 per cent.

The response also underscores that it will be parliamentarians, not the government, to decide which proposal to implement, be it that of the commission, the government, the prior government or indeed another proposal entirely.

Bill C-17 was very carefully reviewed by the justice committee. The committee heard directly from the commissioners of the Judicial Compensation and Benefits Commission, as this committee has as well. Representatives of the Canadian Bar Association also appeared before the committee as did Professor Garant to shed light on this constitutional process from the academic perspective. Ultimately, the justice committee reported Bill C-17 with some minor technical amendments and it was approved following second and third reading debates in the House.

Mr. Chairman, I want to alert honourable senators to the fact that Bill C-17 is not just about salary increases for judges. It also implements a number of other compensation amendments relating to eligibility for retirement and supernumerary office and other minor changes to allowances. Most notably, Bill C-17 also includes a long overdue proposal aimed at levelling the playing field for partners of judges in the difficult circumstances of relationship breakdown by facilitating the equitable sharing of judicial annuity. The judicial annuity is currently the only federal pension not subject to such a division.

The proposed annuity amendments essentially mirror the provisions of the federal Pension Benefit Division Act. Like the Pension Benefits Division Act, these principles or provisions uphold the overarching principles of good pension division policy allowing couples to achieve a clean break, certainty and portability. These provisions are also consistent with both the objectives of probative retirement planning and the constitutional requirement of financial security as part of the guarantees of judicial independence.

While on its face it is extremely complicated, the policy objective of this mechanism is very simple: to address a long-standing equity issue in support of families undergoing breakdown of the spousal relationship.

Honourable senators, I will wrap it up there and hand Bill C-17 over to you for your deliberations. In light of the length of time that has passed since the commission reported and in order to insure the continued integrity of the process, it is of great importance that we deal with this bill with all due dispatch.

que les débours relatifs à la commission ne comprennent pas que les frais de photocopie et de messagerie, mais aussi les coûts d'importants contrats pour les services de conseils en rémunération et autres questions connexes.

À notre avis, le remboursement de tous les débours n'inciterait guère, ou alors pas du tout, les juges à faire preuve de prudence dans leurs budgets. Voilà pourquoi le projet de loi C-17 ferait passer de 50 à 60 p. 100 le remboursement tant des frais judiciaires que des débours.

La réponse souligne également le fait que ce seront les parlementaires, et non le gouvernement, qui décideront de la proposition à mettre en œuvre, que ce soit celle de la commission, du gouvernement, du gouvernement précédent ou une autre proposition entièrement différente.

Le comité de la justice a étudié soigneusement le projet de loi C-17. Il a entendu les membres de la Commission d'examen de la rémunération des juges, comme l'a fait votre comité. Des représentants de l'Association du Barreau canadien se sont également présentés devant le comité, de même que le professeur Garant, pour jeter un éclairage d'universitaire sur ce processus constitutionnel. Au bout du compte, le comité de la justice a fait rapport du projet de loi C-17 avec certains amendements de forme mineurs, et il a été approuvé par la Chambre après les débats en deuxième et en troisième lectures.

Monsieur le président, je tiens à attirer l'attention des honorables sénateurs sur le fait que le projet de loi C-17 ne porte pas uniquement sur des augmentations de salaires pour les juges. Il met en œuvre un certain nombre d'autres modifications à la rémunération se rapportant à l'admissibilité à la retraite et à des postes de juge surnuméraire, ainsi que d'autres petites modifications aux indemnités. Plus particulièrement, le projet de loi C-17 comprend également une proposition qui se faisait attendre depuis trop longtemps sur l'uniformité des règles pour les conjoints et conjointes de juge, dans les difficiles situations de rupture conjugale; cette proposition facilite un partage équitable de la rente des juges. La rente des juges est actuellement la seule pension fédérale qui n'est pas assujettie à cette répartition.

Les modifications proposées suivent le modèle de la Loi sur le partage des prestations de retraite, la LPPR, du fédéral. Comme dans la LPPR, ces dispositions respectent les principes de saine répartition des prestations de retraite, permettant aux couples de se séparer simplement, avec certitude et possibilité de transfert. Ces dispositions cadrent aussi avec les objectifs de la planification de la retraite et avec l'exigence constitutionnelle de sécurité financière connexe à l'indépendance de la magistrature.

L'objectif de ce mécanisme peut sembler de prime abord très complexe, mais en fait, il est tout simple : il s'agit de régler enfin une question d'équité pour les familles qui vivent la rupture de la relation conjugale.

Honorables sénateurs, je m'arrête ici et je vous remets le projet de loi C-17, dont vous allez délibérer. Il s'est passé beaucoup de temps depuis que la commission a rendu son rapport et pour assurer l'intégrité du processus, il est d'une grande importance que nous nous prononcions sur ce projet de loi avec toute la



In so doing, you will help to ensure that Canada continues to have a judiciary whose independence and partiality, commitment and overall excellence not only inspires the confidence of the Canadian public, but is envied around the world.

**The Chairman:** Thank you. The background you have given, Mr. Minister, will be very helpful to us, and may prevent some questions, since you have touched on some of the issues.

I have a note that you are able to be with us until 11:15, but that Ms. Bellis can remain to answer any technical issues.

Could you tell us your position?

**Judith Bellis, General Counsel, Judicial Affairs, Courts and Tribunal Policy, Justice Canada:** I am Director of Judicial Affairs within the Department of Justice.

**Senator Cowan:** Thank you for being here. My question arises out of your concluding remarks and the concern about the process. We heard what I thought was very persuasive evidence this morning from Mr. Cherniak, expressing some concern about the process. His point, which I thought was a good one, was that this commission worked within a certain time frame and assessed, as it could based upon evidence it received, the conditions that prevailed at the time of its study. It was dealing with, and recommending, increases to take effect on April 1, 2004, which is some considerable time ago. Since that time, we have had a change of government, and that government obviously brings with it its own priorities.

We are dealing with a set of recommendations, with respect to salary increases, which came into effect more than two years ago and events that take place subsequent to that. Unless the recommendations are of a major nature that would make it impossible or impractical for the government to accept them from a financial point of view, if at this stage — notwithstanding we have had a change of government and the new government brings in its own legitimate priorities — you are sort of retroactively changing or rejecting the analysis, which the commission did with respect to a situation now almost two or three years ago, it skews the process and puts into question its validity.

I wish to refer you to the comment that is in the response, and to which you alluded in your testimony, that in your view the characterization of the commission's responsibilities by the commission was too narrow. I am referring to page 6 of the response. You characterized the interpretation of section 26(1.1)(a) of the Judges Act by the commission as being too narrow and said that the commission ought to take into account in its analysis, the overall state of the government's finances and other economic and social priorities of the government.

As I said, there has been a change of government, so it would be impossible for the commission to have taken into account the priorities of the government that had not yet been elected. I find it hard to imagine how a commission could interpret the priorities

célérité voulue. Ce faisant, vous contribuerez à garantir que la magistrature du pays garde son indépendance, son impartialité, son engagement et l'excellence qui est digne de la confiance des Canadiens et de l'envie du monde entier.

**Le président :** Je vous remercie. La toile de fond que vous avez brossée, monsieur le ministre, nous sera très utile et nous permettra peut-être de faire l'économie de quelques questions, étant donné que vous avez déjà évoqué certains enjeux.

On me dit que vous êtes en mesure de rester avec nous jusqu'à 11 h 15, mais que Mme Bellis peut rester par la suite pour répondre à des questions techniques.

Quel poste occupez-vous?

**Judith Bellis, avocate générale, Services des affaires judiciaires, des cours et des tribunaux administratifs, Justice Canada :** Je suis directrice des Services des affaires judiciaires au ministère de la Justice.

**Le sénateur Cowan :** Merci de votre présence parmi nous. Ma question fait suite à vos dernières remarques et aux préoccupations à propos du processus. Il m'a semblé que les propos tenus ce matin par M. Cherniak, qui s'est dit préoccupé au sujet du processus, ont été très convaincants. Il a fait observer, ce qui me paraît pertinent, que la commission a évalué, en fonction d'un certain calendrier et d'après les témoignages qu'elle a reçus, les conditions qui existaient au moment où elle a mené son étude. Elle a recommandé des augmentations devant entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2004, ce qui fait déjà un certain temps. Depuis cette date, nous avons eu un changement de gouvernement, et un nouveau gouvernement, à l'évidence, a de nouvelles priorités.

Nous sommes saisis d'un ensemble de recommandations relatives à des augmentations de salaires, qui sont entrées en vigueur il y a plus de deux ans, puis il s'est passé des choses depuis ce temps-là. À moins que les recommandations ne soient d'une ampleur telle que le gouvernement jugerait impossible ou difficile de les accepter d'un point de vue financier, si, à ce moment-ci — malgré le fait que nous avons eu un changement de gouvernement et que le nouveau gouvernement a ses propres priorités légitimes —, vous changez ou rejetez en quelque sorte rétroactivement l'analyse que la commission a faite à propos d'une situation qui remonte maintenant à deux ou trois ans, vous faussez le processus et faites planer des doutes sur sa validité.

Je souhaite vous renvoyer à l'observation qui figure à la page 6 de la réponse du gouvernement et à laquelle vous avez fait allusion dans votre témoignage, à savoir qu'à votre avis, la caractérisation que fait la commission de ses propres responsabilités est trop étroite. Vous avez qualifié de trop étroite l'interprétation faite par la commission de l'alinéa 26(1.1)a) de la Loi sur les juges et vous avez déclaré que la commission doit tenir compte dans son analyse de l'état général des finances du gouvernement et d'autres priorités économiques et sociales du gouvernement.

Comme je l'ai dit, il y a eu un changement de gouvernement, et il aurait donc été impossible que la commission tienne compte des priorités d'un gouvernement qui n'avait pas encore été élu. J'ai du mal à imaginer comment une commission pourrait interpréter les



of government; that really is for the government to do. The government's response indicates that while it will take this advice, it is really its own priorities that determine its decision. Government is not making this decision, or setting the level as set out in the bill, on the basis that it cannot afford to pay what the commission has recommended and carry out its priorities, but simply in its view that this is the right number.

This puts a future commission or the process of determining these recommendations into jeopardy. I would like your comments on that. Perhaps these are unusual circumstances, and they would not be repeated in the future, but it raises some questions.

**Mr. Toews:** Despite the fact that the Supreme Court of Canada outlined this process for the commission to make these determinations, it must be remembered that this was a process that has been somehow constitutionally grafted into our Constitution. It does not appear anywhere in the same way that section 100 does in the Constitution Act, 1867. Section 100 of that act, clearly indicates, constitutionally, that it is the responsibility of Parliament to set that compensation. Therefore, we have to then meld the constitutional doctrine imported into this whole process by the court in the *Prince Edward Island Judges Reference* case and as defined in the *Bodner v. Alberta* decision.

Ultimately, it is still Parliament's responsibility. The government, whether it is the first government or the second, is still entitled to respond to the report of the commission.

There has been some suggestion in the other place that somehow this government would be somehow *functus* and unable to respond. I do not believe that is an accurate view of what the law is, nor is it particularly significant, because ultimately it is not the government that makes this decision, but Parliament.

The government is required consider all of the facts available. I believe there is nothing to prevent the government from considering the commission's determinations retroactively and to have the benefit of that insight, which has occurred as a result of the passage of time. If the government has made a mistake, that is for Parliament to correct. I do not believe that government has made a mistake; rather, it has met the constitutional principle, that standard of rationality that we are required to meet. I view the standard of rationality in much the same way, and I do not want to get into a legal battle about this, that an administrative tribunal's decisions are reviewed by a Superior Court. We can essentially disagree on certain issues, but we have articulated a legitimate reason for departing from the quadrennial commission's recommendations. We rely on a reasonable factual foundation, and, viewed globally and with deference to the government's opinion, the commission has been respected. We have essentially respected what the commission has done. We have disagreed on the emphasis on certain criteria and, therefore,

priorités du gouvernement; en réalité, c'est au gouvernement de le faire. Dans sa réponse, le gouvernement indique que, même s'il va accepter cet avis, ce sont, en fait, ses propres priorités qui vont déterminer sa décision. Le gouvernement ne prend pas sa décision, ou ne fixe pas le taux présenté dans le projet de loi parce qu'il n'a pas les moyens de payer ce que la commission a recommandé et de réaliser ses priorités, mais tout simplement parce qu'il juge que c'est le pourcentage qui convient.

Cela met en danger une commission future où le processus d'établissement de ces recommandations. J'aimerais entendre vos commentaires là-dessus. Ce sont peut-être des circonstances inhabituelles et il se peut qu'elles ne se répètent pas, mais cela soulève certaines questions.

**M. Toews :** Malgré le fait que la Cour suprême du Canada a exposé le processus par lequel la commission prend ses décisions, il faut rappeler qu'il s'agit d'un processus qui a été greffé à notre Constitution. Il ne s'approche nulle part de ce que prévoyait l'article 100 dans la Loi constitutionnelle de 1867. Cet article indique clairement que, d'un point de vue constitutionnel, c'est le Parlement qui détient la responsabilité de fixer cette rémunération. Donc, nous devons intégrer la doctrine constitutionnelle importée dans ce processus par le tribunal dans le *Renvoi relatif aux juges de l'Île-du-Prince-Édouard*, et définie dans la décision *Bodner c. Alberta*.

En dernière analyse, cela demeure la responsabilité du Parlement. Le gouvernement, que ce soit le premier ou le second, a toujours le droit de répondre au rapport de la commission.

Il a été soutenu à l'autre endroit que le gouvernement actuel n'aurait plus compétence sur la question, pour une raison quelconque et ne pourrait pas réagir. Je ne crois pas que ce soit une bonne interprétation de la loi ni que ce soit bien important, parce qu'au bout du compte, ce n'est pas le gouvernement qui prend les décisions, mais le Parlement.

Le gouvernement est tenu de prendre en compte tous les faits. À mon avis, rien n'empêche le gouvernement d'étudier les recommandations de la commission rétroactivement et de bénéficier du recul que le temps écoulé lui offre. Si le gouvernement a commis une erreur, il appartient au Parlement de la corriger. Je ne crois pas que le gouvernement a fait une erreur; il s'est plutôt conformé au principe constitutionnel, à cette norme de rationalité que nous sommes tenus de respecter. Je vois la norme de rationalité sensiblement de la même façon et je ne veux pas engager une bataille judiciaire à propos de cela, au point que les décisions d'un tribunal administratif soient revues par une Cour supérieure. Il peut arriver que nous ne nous entendions pas sur certaines questions, mais nous avons exposé une raison légitime de nous écarter des recommandations de la commission quadriennale. Nous invoquons un fondement factuel raisonnable et, si on voit les choses dans leur ensemble, dans un esprit de déférence envers l'opinion du gouvernement, la commission a été respectée. Pour l'essentiel, nous avons respecté le travail de la

are entitled to substitute our judgment for the judgment of the commission.

**Senator Cowan:** To follow up, there is no suggestion here that if the government were to accept the recommendation of the commission, that that would somehow imperil or jeopardize the ability of the government to implement its priorities?

**Mr. Toews:** The government examines this issue and says, for example, that the suggestion has been made that while we had a \$13-billion surplus, there were competing financial interests for that money. The priority of the government was to pay down the debt, so that \$13 billion went to that. That was the government's priority, and it is entitled to make that decision.

I am not sure if I answered your question, but we set fiscal priority even though, ultimately, Parliament can override the government on this particular issue.

**Senator Cowan:** I accept that, sir. Senator Nolin, in discussion with Mr. Cherniak earlier, pointed out that the difference was, I believe, \$9,000 in one case and \$7,000 in another. Perhaps Ms. Bellis is the one to answer this question, but what is the dollar differential between 10.8 per cent and 7.25 per cent?

**Ms. Bellis:** I can give you that number, senator.

**Senator Cowan:** I would not have thought that that would have been significant in terms of the ability of the government to significantly pay down the debt.

**Mr. Toews:** No. I do not believe that is the issue, but neither can we see this in isolation. We also owe an obligation to public servants generally, for example, and to the taxpayer. Do our senior public servants, such as Ms. Bellis, say, "I hear the judges got 10.8 per cent, 2.5 per cent in terms of the inflation per annum, so why should public service not get a similar amount?" If the senior public servants are saying that, the clerks in my office will be saying, "Why should we not get 10.8 per cent, because we are entitled to that as well?"

**Senator Cowan:** Perhaps also your colleagues in the House of Commons, or even a senator or two.

**Mr. Toews:** That is another issue, and there was quite a divisive debate in Parliament about the delinking of MPs' salaries. As you will recall, originally MPs' salaries were linked to the increases of judges' salaries. Frankly, politically, that was not sustainable for MPs. We consider judges' salaries in a different context aside from simply political issues.

**Senator Cowan:** Putting myself in the position of someone who was a commissioner, I would say, "Well, this is a job I am being asked to do. I am being asked to make this determination. I accept there are many other determinations, which are not affected by the matters we are talking about, but when it comes to

commission. Nous avons divergé d'opinion sur l'accent à mettre sur certains critères, et de ce fait, nous avons le droit de remplacer le jugement de la commission par le nôtre.

**Le sénateur Cowan :** À ce sujet, rien ne porte à penser que, si le gouvernement devait accepter la recommandation de la commission, sa capacité de mettre en œuvre ses priorités serait compromise?

**M. Toews :** Le gouvernement étudie la question et fait valoir, par exemple, que s'il est vrai que nous disposons d'un excédent de 13 milliards de dollars, cet argent était convoité par divers secteurs. Le gouvernement avait pour priorité de réduire la dette, et c'est pourquoi il a affecté les 13 milliards de dollars à cela. C'était la priorité du gouvernement et il a le droit de prendre une décision de ce type.

Je ne suis pas certain d'avoir répondu à votre question, mais nous avons donné la priorité aux finances, même si, en dernière analyse, le Parlement peut passer outre à la décision du gouvernement sur cette question.

**Le sénateur Cowan :** J'accepte cela, monsieur. Dans un échange avec M. Cherniak plus tôt, le sénateur Nolin a fait remarquer que la différence était, je crois, de 9 000 \$ dans un cas et de 7 000 \$ dans l'autre. Peut-être que c'est Mme Bellis qui peut répondre à cette question, mais l'écart entre 10,8 p. 100 et 7,5 p 100 se traduit par une différence de salaire de combien?

**Mme Bellis :** Je connais la réponse à cette question, sénateur.

**Le sénateur Cowan :** Je n'aurais pas cru que cela puisse être important du point de vue de la capacité du gouvernement de réduire sensiblement la dette.

**M. Toews :** Non. Je ne crois pas que ce soit là la question, mais on ne peut pas non plus voir les choses isolées les unes des autres. Nous avons également une obligation envers les fonctionnaires en général, par exemple, et envers les contribuables. Est-ce que nos hauts fonctionnaires, comme Mme Bellis, disent : « J'ai entendu dire que les juges ont obtenu 10,8 p. 100, soit 2,5 p. 100 pour compenser le taux d'inflation annuel, donc pourquoi la fonction publique ne recevrait-elle pas un montant similaire? » Si les hauts fonctionnaires disent cela, les employés de mon bureau vont dire : « Pourquoi n'obtiendrions-nous pas 10,8 p. 100, parce que nous y avons droit, nous aussi? »

**Le sénateur Cowan :** Peut-être aussi vos collègues à la Chambre des communes, ou même un sénateur ou deux.

**M. Toews :** C'est autre chose et il y a eu au Parlement un débat qui a divisé les députés sur le fait de dissocier leurs salaires de ceux des juges. Vous vous souviendrez qu'à l'origine, les augmentations de salaire des députés étaient liées à celles des juges. Franchement, sur le plan politique, cela était intenable pour les députés. Nous examinons les salaires des juges dans un contexte différent, indépendamment de simples enjeux politiques.

**Le sénateur Cowan :** Si je me mettais à la place d'un commissaire, je dirais : « Eh bien, on me demande de faire ce travail. On me demande de prendre cette décision. Je reconnais qu'il y a de nombreuses autres décisions qui ne sont pas touchées par les aspects dont nous parlons, mais lorsqu'il s'agit de



picking that number for the percentage increase, if I have to take into account somehow the economic and social priorities of the government, not only this government, but also a government that might be elected before my recommendations are implemented"; I might say, "I cannot imagine how I could do that."

**Mr. Toews:** That is why the Constitution wisely says, ultimately, it is Parliament that makes the determination. The commission gives us very appropriate guidance, and they have given us very good guidance, but Parliament makes the ultimate determination. Could the commission ever get it perfectly right, given what you have just said? It is very hard to see how they would get it right every time. It would be very difficult, of course. However, Parliament has the last word, and we can review the commission's recommendations in the context of our overall responsibility.

**Senator Cowan:** However, you can see how a cynic might conclude that that brings politics back into the process.

**Mr. Toews:** The Constitution requires it.

**Senator Mitchell:** Thank you for being here. We all share the concern to which you have alluded. The principle at stake here is the principle of judicial independence. Clearly, money becomes a very critical lever in the issue of judicial independence. If, therefore, the government is to overrule the recommendation of the quadrennial commission, which has been set up to preserve that independence, one would conclude that the level of argument, the level of logic, the power of argument, for overruling the commission would have to be exceptionally high. I feel the two criteria or arguments you have made could be questioned. It could be questioned as to whether they would meet a standard or test of that nature. In particular, the one that you mentioned with respect to economic conditions and the overall economic and financial position of government, having said that somehow that is not sufficient to warrant the full 10.8 per cent raise and you have reduced it to 7.25 per cent. Yet, when the commission made its recommendation, the government's projections were in the order of \$3-billion surplus, and now you have knowledge that it is \$13.5 billion. My colleague makes a good point that there is enough money to pay this, so the force of the argument of financial position of government would argue for sustaining the 10.8 per cent, not reducing it to the lower amount. I might say parenthetically, what if you come in with a \$13.5-billion deficit? Would you then have cut the pay absolutely?

My point is that your arguments are not in a vacuum and need to be taken into a broader context, and that is that your government, if not you specifically, has been quite critical of the judiciary and has captured that criticism often in this idea that you call "judge-made law," which is really a putdown of the judiciary and which, I feel, is fundamentally unfair.

déterminer le pourcentage d'augmentation, si je dois prendre en considération les priorités économiques et sociales du gouvernement, non seulement du gouvernement actuel, mais aussi d'un gouvernement qui pourrait arriver au pouvoir avant que mes recommandations ne soient mises en œuvre, je ne vois pas comment je pourrais faire cela. »

**M. Toews :** Voilà pourquoi la Constitution a la sagesse de dire qu'en dernière analyse, c'est le Parlement qui prend la décision. La commission nous a donné des conseils très judicieux, mais c'est le Parlement qui prend la décision finale. Est-ce que la commission pourra un jour faire parfaitement ce qui convient, compte tenu de ce que vous venez de dire? On voit mal comment elle pourrait y parvenir à chaque fois. Ce serait très difficile, bien sûr. Toutefois, c'est le Parlement qui a le dernier mot et nous pouvons étudier les recommandations de la commission dans le contexte de nos responsabilités globales.

**Le sénateur Cowan :** Toutefois vous comprenez qu'un cynique pourrait arriver à la conclusion qu'on ramène la politique dans le processus.

**M. Toews :** La Constitution l'exige.

**Le sénateur Mitchell :** Merci de votre présence parmi nous. Nous avons tous la même préoccupation que celle dont vous avez parlé. Le principe en jeu, dans cette affaire, est celui de l'indépendance de la magistrature. À l'évidence, l'argent devient un moyen crucial d'assurer cette indépendance. Donc, il faudrait que, pour passer outre aux recommandations de la commission quadriennale, qui a été formée pour préserver cette indépendance, le gouvernement présente des arguments d'une rigueur et d'une logique inattaquables. Je crois qu'on peut remettre en doute les deux critères ou arguments que vous avez formulés. On peut se demander s'ils répondraient à une norme ou à un critère de cette nature. En particulier, quand vous avez dit, pour une raison que j'ignore, que l'état de l'économie et la situation économique et financière globale du gouvernement ne justifiait pas une augmentation intégrale de 10,8 p. 100 et que vous l'avez ramenée à 7,5 p. 100. Pourtant, lorsque la commission a présenté sa recommandation, le gouvernement prévoyait un excédent de l'ordre de 3 milliards de dollars et, maintenant, vous savez qu'il est de 13,5 milliards de dollars. Mon collègue fait une excellente observation en soulignant qu'il y a assez d'argent pour payer cette augmentation; donc, l'argument de la position financière du gouvernement militerait en faveur du maintien de l'augmentation à 10,8 p. 100, et non de sa réduction. Entre parenthèses, je vous demanderais ce que vous auriez fait si vous aviez enregistré un déficit de 13,5 milliards de dollars? Est-ce que vous auriez annulé la totalité de l'augmentation de salaire?

Ce que je veux dire, c'est que vos arguments ne se situent pas dans un vide et doivent être replacés dans un contexte plus large, à savoir que votre gouvernement, pour ne pas dire vous précisément, a beaucoup critiqué l'appareil judiciaire en disant, pour résumer que les juges se substituent aux législateurs, ce qui est, en vérité, une forme de dénigrement du pouvoir judiciaire qui me paraît foncièrement injuste.



Our judiciary is one the best, most respected in the world. Someone in your position in the government should not be taking those kinds of shots. The danger is that it puts into question the motivation for you now reducing that pay. One could conclude, because the arguments are relatively weak elsewhere, that this is merely sending a message to the judiciary and punishing them, because you do not like judge-made law.

Could you dispel my cynicism about that? Could you convince me, and perhaps others, that your bias about and toward the judiciary has not filtered into your motivation to cut this pay recommendation and is not a dig at or a punishment of the judiciary?

**Mr. Toews:** Senator, could I dispel it? Probably not. Given the question, I feel it would take a lot more than a few minutes here to try to dispel your cynicism.

I want to say, however, just on that issue, that when one engages the judiciary in a healthy debate, that is part of the democratic process. We have to do it in a respectful manner. We have to understand that the judiciary, when it approaches debate, is also tied in some respect — that it cannot respond. It is the responsibility of government and government ministers to be very mindful of that response.

One of the most effective ways to respond to the judiciary is not in public debate through newspapers, but, in fact, through legislation, and say: “Look, we disagree fundamentally with the course of, let us say, sentencing in this country with respect to certain issues.” We, as Parliament — and I include the Senate — understand the social policy and the social context much better than the judiciary, which is, by necessity, confined to legal and constitutional principles.

I prefer to have a healthy debate with the judiciary in the context of legislation. In my tenure as the Minister of Justice, I believe that I have restricted, by and large, my comments in that respect. There are times that we do respond to specific comments. However, I am very mindful of the role that the judiciary plays and the limitations on the ability of the judiciary to respond.

Even when the judiciary has taken various shots at me, I have not responded publicly. I felt it was more important for the judiciary to be able to speak their mind on that issue than it was for me to get my oar into that water in a newspaper context. I can tell you that I approach this in a public forum with a great deal of restraint, given that I am not only responsible for the Department of Justice, but also, in many ways, I speak for the judges themselves.

As a government, and as part of the government, I consider not simply the issue of the overall economic, macro picture, but also the role of judges and the salary of judges in a narrower legal context. We did consider the issue of private-practice lawyers, which the commission used as a comparator, and felt that those

Notre appareil judiciaire est l'un des meilleurs et des plus respectés dans le monde. Quelqu'un qui occupe un poste comme le vôtre au gouvernement ne devrait pas porter de pareils coups. Le danger, c'est que cela peut avoir pour effet qu'on se pose des questions sur la motivation qui vous pousse à réduire cette augmentation de salaire. On pourrait en conclure, parce que les arguments sont relativement faibles, que vous voulez simplement envoyer un message aux juges et les punir parce que vous n'aimez pas qu'ils se substituent aux législateurs.

Pouvez-vous dissiper mon cynisme à ce sujet? Pouvez-vous me convaincre, moi et peut-être d'autres aussi, que votre préjugé à l'endroit du pouvoir judiciaire ne vous a pas incité à réduire l'augmentation de salaire recommandée et ne constitue pas un moyen de punir le pouvoir judiciaire?

**M. Toews :** Sénateur, est-ce que je peux le dissiper? Probablement pas. Compte tenu de la nature de la question, il faudrait que je passe sans doute beaucoup plus que quelques minutes en cette salle pour essayer de dissiper votre cynisme.

Toutefois, je tiens à dire, précisément sur cette question, que, lorsqu'on fait intervenir le pouvoir judiciaire dans un débat qui est sain, cela fait partie du processus démocratique. Nous devons le faire de manière respectueuse. Nous devons comprendre que le pouvoir judiciaire, quand il fait l'objet d'un débat, a également les mains liées, dans un certain sens parce qu'il ne peut pas répondre. Le gouvernement et ses ministres doivent en être bien conscients.

Une des façons les plus efficaces de répondre au pouvoir judiciaire ne consiste pas à tenir un débat public dans les journaux, mais plutôt à présenter des projets de loi, en disant : « Nous désapprouvons fondamentalement l'évolution de, disons, la détermination des peines dans notre pays dans certains cas. » Nous, les parlementaires — et cela comprend le Sénat — comprenons la politique sociale et le contexte social beaucoup mieux que le pouvoir judiciaire, qui s'en tient forcément aux principes juridiques et constitutionnels.

Je préfère tenir un débat sain avec le pouvoir judiciaire dans le contexte législatif. Je crois que, depuis que j'occupe le poste de ministre de la Justice, j'ai, en règle générale, limité mes commentaires à cet égard. Il arrive que nous répondions à certaines observations bien précises. Toutefois, je suis très conscient du rôle que joue le pouvoir judiciaire et du fait que sa capacité de répondre est limitée.

Même dans les diverses situations où le pouvoir judiciaire s'en est pris à moi, je n'ai pas répondu publiquement. Je me suis dit qu'il était plus important que le pouvoir judiciaire puisse s'exprimer sur une question qu'il ne l'était pour moi de chercher à en découdre dans les colonnes d'un journal. Je vous assure que j'aborde cette question dans une assemblée publique avec beaucoup de retenue, non seulement parce que je sais que je suis ministre de la Justice, mais aussi, à bien des égards, parce que je parle au nom des juges eux-mêmes.

En ma qualité de membre du gouvernement, je prends en compte non seulement la situation économique globale, à grande échelle, mais également le rôle des juges et leur salaire dans un contexte juridique plus étroit. Nous avons étudié le cas des avocats de pratique privée, que la commission a retenu comme

criteria were inflated. I do not consider the one criterion and give it greater weight than another, but those two criteria — the overall economic priorities of our government and comparable legal salaries, in terms of coming up with the 7.25 per cent — cannot be viewed in isolation.

Quite frankly, given the number of applicants for judges, highly qualified applicants, we are not anywhere near the situation where people are turning down judgeships because of the salary level. There will be some isolated cases, where people's salaries are in that \$500,000-to-\$1 million range; but, by and large, people are quite satisfied with the salaries. Certainly, when I have spoken to the 40 or 50 judges that have been appointed in the last year, I have never heard the suggestion that somehow this would be a severe hit on their salary, which they could not afford. Those kinds of individuals, I would suggest, we could not attract if we doubled the salary.

**Senator Mitchell:** I am glad to hear you talk about the importance of your role in defending and elevating the respect for the judiciary. I find it very corrosive when I see people in your government — other people who are opinion leaders — being critical. If you want respect for the law, you need respect for the institutions.

I agree with you that the judiciary is very constrained and should not be engaged in debate, because they cannot really defend themselves. In fact, they have been drawn out more lately, because of some of the unfair attacks, which perhaps have not come from you, but have certainly come from your government. I just make the point that one has to be very careful about that.

**Mr. Toews:** Let me intervene there. I noticed just recently there was a Liberal in the British Columbia government who made a criticism — Attorney General Oppal, in that particular case. In making certain comments about the working hours of judges, he asked why judges start their working day at 10 a.m. Remember, Wally Oppal was a British Columbia Court of Appeal judge. Just his asking that question is somehow interesting to me, in any event, never having been a judge.

**Senator Mitchell:** Do you agree with everything that a Conservative says?

**Mr. Toews:** I am simply suggesting that this is not simply a Conservative issue. There are many Liberals who have raised similar concerns. Mr. Oppal raised that question, and I believe that is a legitimate question for him to ask in the context of the administration of justice in that particular province. Notice, I did not jump into that water.

Immediately, Mr. Oppal was attacked as somehow compromising the independence of the judiciary. Reasonable people would say perhaps there is more to this issue than simply an attack on the independence of the judiciary.

élément de comparaison, et nous avons estimé que ces critères étaient excessifs. Je n'accorde pas plus d'importance à un critère qu'à l'autre, mais ces deux critères — les priorités économiques d'ensemble de notre gouvernement et les salaires comparables dans le milieu juridique, ce qui nous a donné le chiffre de 7,25 p. 100 — ne peuvent pas être examinés de manière isolée.

Franchement, quand on voit le nombre de candidats très qualifiés qui se présentent à des postes de juge, les gens sont loin de refuser ces postes parce que le salaire est insuffisant. Il peut y avoir des cas isolés de personnes qui gagnent entre 500 000 \$ et un million de dollars mais, en règle générale, les gens sont assez satisfaits des salaires. Chose certaine, dans mes entretiens avec les 40 ou 50 juges qui ont été nommés depuis un an, je n'ai jamais entendu dire que leur nomination les forcerait à accepter une forte baisse de salaire, ce qu'ils ne pouvaient pas se permettre. Je crois qu'il s'agit là d'une catégorie de personnes que nous ne pourrions pas attirer, même si nous doublions le salaire.

**Le sénateur Mitchell :** Je suis heureux de vous entendre parler de l'importance du rôle que vous jouez pour défendre et faire respecter davantage la magistrature. Il me paraît très nuisible que des gens de votre gouvernement — d'autres personnes qui sont des leaders d'opinion — adoptent une attitude critique. Quand on veut que la loi soit respectée, il faut respecter les institutions.

Je pense comme vous que les juges sont soumis à d'importantes contraintes et qu'on ne devrait pas les faire participer à un débat, parce qu'ils ne peuvent pas vraiment se défendre. En fait, on les a fait sortir un peu plus de leur réserve récemment, en raison de certaines attaques injustes qui ne sont peut-être pas venues de vous, mais qui sont certainement venues de votre gouvernement. Je fais simplement observer qu'il faut être très prudent à ce sujet.

**M. Toews :** Permettez-moi d'intervenir à ce propos. J'ai remarqué tout récemment qu'un membre du gouvernement libéral de la Colombie-Britannique a formulé une critique — le procureur général Oppal, en l'occurrence. Il a commenté les heures de travail des juges et a demandé pourquoi ils commencent leur journée de travail à 10 heures. N'oubliez pas que Wally Oppal a déjà été juge à la Cour d'appel de la Colombie-Britannique. Le seul fait de poser cette question est intéressant, pour ainsi dire, pour moi, qui n'ai jamais été juge.

**Le sénateur Mitchell :** Approuvez-vous tout ce qu'un conservateur dit?

**M. Toews :** Je fais remarquer qu'il ne s'agit pas d'un problème uniquement pour les conservateurs. De nombreux libéraux ont soulevé des préoccupations similaires. M. Oppal a posé cette question et je crois qu'il a le droit de le faire dans le contexte de l'administration de la justice de cette province. Vous aurez constaté que je ne m'en suis pas mêlé.

On a immédiatement attaqué M. Oppal, en lui reprochant de compromettre l'indépendance des juges. Des gens raisonnables diraient peut-être que cette question va au-delà de la simple attaque à l'indépendance de la magistrature.



I am not getting involved in that. I am just saying there are ways to interpret that and maybe there are better ways to approach the matter. It is not just Conservatives who, in the past, have expressed concern about one aspect of the judicial system or another.

**Senator Eggleton:** I have a straightforward question in three parts. One is the Supreme Court of Canada's decision in July of 2005, the three-part test that they set out to assess the rationality of the government's departure from a compensation commission's recommendations. The three tests were whether the government has articulated a legitimate reason for departing from the commission's recommendations; whether the government's reasons rely upon reasonable factual foundation; and whether viewed globally and with deference, the commission process has been respected and the purposes of the commission have been achieved.

I would like you to tell me whether you feel the government has met those tests and how you have met those tests.

The second part of my question deals with the 7.25 per cent. How was that arrived at: What is the rational; what is the formula used to arrive at 7.25 per cent?

Third is the issue of cost of living. This salary is common across Canada, yet in one community it will buy a lot less than in another community. When I was Minister of Defence, I remember facing that very issue of common salaries across the country. We put into effect something called the "post-living differential," which recognized that the money buys different amounts of needs in different parts of the country.

For example, it is very expensive living in the West Coast navy in Esquimalt, versus the East Coast navy in Halifax.

Have you thought about this cost of living — how do you feel about it?

**Mr. Toews:** Let us start from the last one, this issue of common salaries. It is the same problem with members of Parliament, whether senators or from the House of Commons. We had that discussion when I was in opposition; there had been some suggestions — even coming from me — and I did not see a problem with paying MPs, such as myself, less whether in actual salary or in terms of expenses.

I can rent a fairly good office in my riding of Provencher in rural Southeastern Manitoba for probably one third of what someone in Toronto would pay. Is that fair? I can buy a nice house in Manitoba for \$250,000. That would not be the case in Toronto. That was discussed very briefly, but it went nowhere. We come from where we do, and that is what we get.

Je ne me mêle pas de cela. Je dis simplement qu'il y a des façons d'interpréter ces propos et qu'il y en a peut-être de meilleures d'aborder la question. Il n'y a pas que les conservateurs qui, dans le passé, ont exprimé des préoccupations au sujet d'un aspect ou d'un autre de l'appareil judiciaire.

**Le sénateur Eggleton :** J'ai à poser une question directe en trois parties. L'une est liée au jugement rendu par la Cour suprême du Canada en juillet 2005 sur l'analyse en trois étapes visant à évaluer la rationalité de la décision du gouvernement de s'écarter des recommandations d'une commission d'examen de la rémunération. Les trois étapes de l'analyse étaient les suivantes : Un, le gouvernement a-t-il justifié par un motif légitime sa décision de s'écarter des recommandations de la commission? Deux, les motifs invoqués par le gouvernement ont-ils un fondement factuel raisonnable? Trois, de manière globale et avec déférence, le mécanisme d'examen par une commission a-t-il été respecté et est-ce que les objectifs du recours à une commission ont été atteints?

J'aimerais que vous me disiez si, d'après vous, le gouvernement a suivi ces étapes, et comment il s'y est pris pour ce faire.

La deuxième partie de ma question porte sur le chiffre de 7,25 p. 100. Comment l'a-t-on établi; quelle est sa justification; quelle formule a-t-on employée pour arriver au chiffre de 7,25 p. 100?

Le troisième volet de ma question concerne le coût de la vie. Ce salaire est le même partout au Canada, mais le pouvoir d'achat n'est pas le même partout. Lorsque j'étais ministre de la Défense, j'ai été confronté justement à cette question des salaires uniformes d'un bout à l'autre du pays. Nous avons mis au point ce qu'on appelle l'indemnité de vie chère en région, laquelle reconnaissait que le pouvoir d'achat variait selon les différentes régions du pays.

Par exemple, le coût de la vie à la base navale d'Esquimalt sur la côte Ouest est beaucoup plus élevé qu'à la base de Halifax, sur la côte Est.

Avez-vous réfléchi à ce problème du coût de la vie — qu'en pensez-vous?

**M. Toews :** Permettez-moi de commencer par la troisième partie de la question, celle qui concerne les salaires uniformes. Le même problème se pose dans le cas des parlementaires, qu'il s'agisse des sénateurs ou des députés. Nous avons tenu cette discussion au moment où j'étais dans l'opposition; diverses suggestions ont été faites — certaines venant même de moi — et je ne voyais pas de problème à ce qu'on verse à des députés comme moi moins d'argent, qu'il s'agisse du salaire ou de l'indemnité de dépenses.

Je peux louer un beau bureau dans ma circonscription de Provencher dans le sud-est rural du Manitoba, probablement au tiers du prix de ce qu'il en coûte à Toronto. Est-ce juste? Je peux m'acheter une belle maison au Manitoba pour 250 000 \$. Il n'en va pas de même à Toronto. On en a parlé très brièvement, mais la discussion n'a débouché sur rien. Nous venons d'où nous venons et nous touchons ce que nous touchons.



I do not believe we can fine-tune it to that extent, provided there is a reasonable standard across the country and people can meet their obligations, then that is sufficient. I understand we all get the same, and there is a reasonable salary.

Would I oppose expenses graded on different levels for MPs or senators? To some extent, we do that for MPs' rural travelling expenses. We get more money for travel expenses, yet we get the same compensation when concerning our building leases. I do not understand that, but that is the way it is.

I do not believe that transgresses a constitutional principle for judicial salaries.

How did we come up with the rationale? Our government's response to 7.25 per cent has a detailed response. On the basis of the reasons set out, we believe the commission did not appropriately balance the judicial compensation proposals within broader federal economics and fiscal context.

We had the benefit of two or three years passing that the earlier government and commission did not have. We are entitled to take that benefit into account, because of the *Bodner vs. Alberta* decision.

We feel the need to attract outstanding candidates to the judiciary has been overemphasized, whether in Toronto or rural Northwestern Ontario. There does not seem to be a problem attracting very qualified candidates.

I do not feel there are enough female candidates for the judiciary. That is apparent as I go through the lists. That is not because judicial advisory committees have inappropriately rejected female candidates. I find fewer women apply than men. That might be because of economic and social reasons, I do not know.

Aside from issues of minorities and gender, if we are talking about qualified lawyers, we are getting an overabundance of people applying.

I do not believe raising it from 7.25 per cent to 10.8 per cent would result in more women or minorities applying. That problem is separate from the salary.

I cannot see a woman from Toronto saying she would not apply for the judgeship because of the 7.25 per cent, any more than I could see a man rejecting it for that reason.

**Senator Eggleton:** What is your comment on the three-part test?

**Mr. Toews:** Have we articulated a legitimate reason for decisions? Yes. There is an overemphasis on attracting qualified candidates and not enough emphasis on the economic context.

Have we shown a reasonable factual basis? Yes. Our response demonstrates that.

Je ne crois pas qu'il soit possible d'ajuster les salaires à ce point; pourvu que la norme nationale soit raisonnable et que les gens puissent s'acquitter de leurs obligations, c'est suffisant. Je comprends que nous touchons tous le même salaire, et qu'il est raisonnable.

Est-ce que je m'opposerais à ce que les dépenses des députés ou des sénateurs soient échelonnées différemment? Dans une certaine mesure, les dépenses de voyage des députés de régions rurales le sont. Ces députés reçoivent plus d'argent pour leurs déplacements et, pourtant, ils touchent la même indemnité que les autres pour leur loyer. Je ne comprends pas pourquoi, mais c'est ainsi.

Je ne crois pas qu'on transgresse un principe constitutionnel pour les salaires des juges.

Comment avons-nous justifié la question? La réponse de notre gouvernement sur la hausse de 7,25 p. 100 est détaillée. Nous estimons que la commission, dans les raisons énoncées, n'a pas établi un juste équilibre entre les propositions sur la rémunération des juges et l'ensemble de la situation économique et financière du gouvernement fédéral.

Les deux ou trois années qui se sont écoulées sont un avantage pour nous sur le précédent gouvernement et la commission. Nous pouvons en profiter compte tenu de la décision rendue dans l'affaire *Bodner c. Alberta*.

Nous estimons qu'on a exagéré la nécessité de recruter les meilleurs candidats pour la magistrature, que ce soit à Toronto ou dans les régions rurales du nord-ouest de l'Ontario. Ce ne semble pas être un problème d'attirer des candidats très qualifiés.

Je trouve qu'il n'y a pas assez de femmes candidates à la magistrature. C'est ce que je constate en examinant les listes. Ce n'est pas parce que les comités consultatifs de la magistrature fédérale rejettent malencontreusement les femmes candidates, mais parce qu'il y a moins de femmes que d'hommes qui se présentent. C'est peut-être pour des raisons économiques et sociales, je ne le sais pas.

Les avocats qualifiés, mis à part les candidats féminins ou ceux issus de groupes minoritaires, se présentent en plus grand nombre que nécessaire.

Je ne crois pas qu'il y aurait plus de femmes et de membres appartenant à des minorités qui se présenteraient si la hausse passait de 7,25 à 10,8 p. 100. Ce n'est pas une question de salaire.

Je ne vois pas une Torontoise expliquer qu'elle ne se porterait pas candidate à un poste de juge parce que l'augmentation est de 7,25 p. 100, pas plus que je ne verrais un homme le faire pour la même raison.

**Le sénateur Eggleton :** Que pensez-vous de l'analyse en trois étapes?

**M. Toews :** Si je trouve que nous avons bien justifié nos décisions? Oui. On insiste trop sur le fait de recruter les meilleurs candidats pour la magistrature et pas assez sur la situation économique.

Les motifs que nous avons évoqués ont-ils un fondement factuel raisonnable? Oui. Notre réponse le prouve.

Globally, have we departed in a manner where the result is unreasonable? I do not believe so.

I believe reasonable people can disagree on certain points, as the prior government and we disagree on the 10.8 per cent and 7.25 per cent. Is the real number 7.86 per cent or 8.32 per cent? I do not know. There is latitude granted to government in its response. If Parliament does not feel 7.25 per cent is the appropriate response, that it should be 9.36 per cent, that is up to Parliament.

The commission's job is done. If Parliament comes up with a rational response, it is entitled to do that.

[Translation]

**Senator Fox:** I will choose my words carefully because many of my friends are judges who read committee transcripts. This is how the system works: the committee makes recommendations to the government, which in turn makes recommendations to Parliament. This process is completely normal and I definitely believe that an increase of about 11 per cent will not affect the government's fiscal framework.

We must, however, take into account comparisons with other sectors. I am old enough to remember that when dockworkers received an 18 per cent pay hike, it provoked an inflationary reaction throughout the country. In my opinion, I think the government should take all these factors into account, including the pay skills of other sectors.

My question is specific because the previous witness implied that it was not the usual procedure for the government to table recommendations. The government must table its report within 10 days and it must present recommendations within six months. In my view, the previous government understood this, but I do not agree with what the previous witness said and I would like to know what you think about it.

[English]

**Mr. Toews:** Whether the recommendations come from this or the prior government, it is Parliament's responsibility, not the government's responsibility.

You could consider our recommendation. I have wrestled with that issue. Is our government *functus* because another government already made a decision? I prefer not to get into that legal entanglement.

We brought forward a bill; we presented our rationale. There is no legal effect to that recommendation; it is Parliament's determination.

The report demonstrates the bona fides of government. Are we acting in good faith on the issue of judicial compensation? That is the strongest use to which those reports can be put.

If this committee says that a government is *functus* and no longer has a role to play, we will go back to the 10.8 per cent.

Dans l'ensemble, nous sommes-nous écartés de ce qui a été recommandé de façon déraisonnable? Je ne le crois pas.

Je crois qu'il est raisonnable de ne pas s'entendre sur certains points, comme ce fut le cas pour l'ancien gouvernement et le nôtre à propos des augmentations de 10,8 p. 100 et de 7,25 p. 100. Le taux est-il vraiment de 7,86 ou de 8,32 p. 100? Je n'en sais rien. Le gouvernement a droit à une certaine latitude. Si le Parlement préfère accorder une hausse de 9,36 plutôt que de 7,25, c'est son droit.

La commission a fait son travail. Si le Parlement formule une réponse rationnelle, c'est son droit.

[Français]

**Le sénateur Fox :** Je vais faire attention à ce que je dis car j'ai beaucoup d'amis juges qui lisent les transcriptions des comités. Le système fonctionne ainsi; le comité fait des recommandations au gouvernement et, à son tour, le gouvernement fait des recommandations au Parlement. Ce processus est tout à fait normal et j'accepte d'emblée le fait qu'une augmentation d'environ 11 p. 100 n'affecterait pas le cadre fiscal du gouvernement.

Il faut tenir compte des comparaisons avec les autres secteurs. Je suis assez âgé pour me souvenir de l'augmentation de 18 p. 100 accordée aux débardeurs qui avait provoqué une flambée inflationniste au pays. À mon avis, je crois que le gouvernement doit considérer tous ces facteurs, y compris la comparaison avec les autres secteurs.

Ma question est précise parce que le témoin précédent a laissé sous-entendre que le fait que le gouvernement dépose à son tour des recommandations n'était pas conforme à la procédure. On sait que le gouvernement doit déposer le rapport dans les dix jours et qu'il doit présenter ses recommandations dans un délai de six mois. À mon avis, le gouvernement précédent a compris ces étapes, mais je ne suis pas d'accord avec ce qu'a dit le dernier témoin et j'aimerais entendre votre position à ce sujet.

[Traduction]

**M. Toews :** Que les recommandations viennent de notre gouvernement ou de l'ancien gouvernement, c'est la responsabilité du Parlement et non du gouvernement.

Vous pourriez examiner notre recommandation. J'ai beaucoup réfléchi à la question. Est-ce que notre gouvernement n'a plus compétence sur la question parce qu'un autre gouvernement a déjà rendu une décision? Je préfère ne pas rentrer dans ces considérations juridiques.

Nous avons présenté un projet de loi et expliqué nos motivations. Cette recommandation n'a pas d'impact légal; c'est la décision du Parlement.

Le rapport montre la bonne foi du gouvernement. Agissons-nous de bonne foi au sujet de la rémunération des juges? C'est la meilleure utilisation que l'on peut faire de ces rapports.

Si le comité affirme qu'un gouvernement n'a plus compétence sur la question et n'a plus de rôle à jouer, nous reviendrons à l'augmentation de 10,8 p. 100.



**Senator Fox:** The Senate could not do that.

**Mr. Toews:** Senate can recommend that it go back. Parliament can do that. That was one of the reasons the bill went to committee after first reading. We did not want to establish the parameters of the bill after second reading. We wanted to send it after first reading, so the committee would have a broader scope to make that determination.

That was a very deliberate choice on our part, that we wanted Parliament to ultimately make the determination rather than government.

[Translation]

**Senator Fox:** I have a final, technical question. Your bill also includes amendments to whole series of laws, such as the Railway Safety Act. It is fairly surprising to see, in a bill which is supposed to deal with judicial compensation, amendments to the Crown Liability and Proceedings Act, the Employment Insurance Act, the Federal Court Act and others.

So this is my question: why did you not simply, clearly and specifically introduce a bill dealing only with judicial compensation, and include the other amendments in a Miscellaneous Law Amendment Act, if such a thing still exists?

[English]

**Mr. Toews:** That was considered. I am told that they would not have fit into the law amendments bill, because they have a substantive effect and, therefore, could not have gone into that bill. Thus, we put it into this context.

**Senator Fox:** They have absolutely nothing to do with judicial compensation, do they?

**Ms. Bellis:** We have found, given the sensitivity of Judges Act amendments and related court matters, that it is usually only once every four years that a set of courts-related amendments can be introduced and brought through Parliament. This was an opportunity to essentially implement these kinds of technical amendments. That has been the case in the past, to seize the quadrennial opportunity for legislation. These are essentially technical amendments, but they are not ones that the legislative drafters advise that we would be able to include in the Miscellaneous Statutes Amendment Act.

**Mr. Toews:** This is not a practice that our government established; it is a past practice.

**Senator Fox:** Some things can be changed.

**Mr. Toews:** Yes.

**Senator Jaffer:** I respect what you said, that it went after first reading to committee, but I understand in the committee, there were members who tried to change the amount and it was ruled out of order. Am I correct?

**Le sénateur Fox :** Le Sénat pourrait le faire.

**M. Toews :** Le Sénat peut recommander d'y revenir, tout comme le Parlement. C'est une des raisons pour lesquelles le projet de loi a été renvoyé à un comité après la première lecture. Nous ne voulions pas attendre qu'il ait franchi l'étape de la deuxième lecture pour en établir les paramètres. Nous voulions le renvoyer après la première lecture pour que le comité ait plus de latitude pour se prononcer.

C'était un choix bien délibéré de notre part que ce soit le Parlement et non le gouvernement qui prenne la décision en bout de ligne.

[Français]

**Le sénateur Fox :** J'ai une dernière question, d'ordre technique. Dans votre projet de loi, vous avez également inclus des modifications à toute une série de lois dont, par exemple, la Loi sur la sécurité ferroviaire. C'est assez surprenant de voir, dans une loi censée traiter de la compensation des juges, des amendements à la Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif, la Loi sur l'assurance-emploi, la Loi sur les cours fédérales, et cetera.

Ma question est donc la suivante : pourquoi ne pas avoir présenté tout simplement, de façon très claire et très précise, une loi qui affecte uniquement le salaire des juges et avoir proposé les autres amendements, si cela existe encore, dans une Miscellaneous Law Amendment Act?

[Traduction]

**M. Toews :** On y a pensé. On me dit que ces modifications ne pouvaient pas faire partie d'une loi corrective parce qu'il s'agissait d'amendements de fond. C'était le contexte.

**Le sénateur Fox :** Ces modifications n'ont absolument rien à voir avec la rémunération des juges, n'est-ce pas?

**Mme Bellis :** Étant donné qu'il est délicat de modifier la Loi sur les juges et d'autres lois liées aux tribunaux, c'est habituellement seulement une fois tous les quatre ans qu'une série de modifications de cette nature peut être présentée au Parlement. C'était l'occasion de faire mettre en œuvre ces modifications de forme. C'est d'ailleurs quelque chose qui s'est déjà fait par le passé. Il s'agit essentiellement de modifications de forme, mais les rédacteurs législatifs nous avaient conseillé de ne pas les inclure dans une loi corrective.

**M. Toews :** Ce n'est pas une pratique qui a été établie par notre gouvernement puisqu'elle existait déjà.

**Le sénateur Fox :** Il y a des choses qu'on peut changer.

**M. Toews :** Oui.

**Le sénateur Jaffer :** Je comprends, comme vous l'avez dit, que le projet de loi a été renvoyé à un comité après l'étape de la première lecture, mais les membres du comité auraient essayé de faire changer la hausse, ce qui a été jugé irrecevable, est-ce exact?



**Mr. Toews:** It required a Royal Recommendation, but there should have been some kind of a recommendation to Parliament that we change it, even if they could not have done it formally. We would have entertained that, but the point was that the parties could not agree on exactly what kind of amendment they wanted.

**Senator Jaffer:** The committee could not change it because it needed a Royal Recommendation; so even if it wanted to, it could not have changed it?

**Mr. Toews:** We invited them, as I understand it, to make a recommendation to Parliament in that respect. No recommendation was received in respect of any change for that. They simply could not agree, for one reason or another. I cannot remember all the details of the fight. It was on the periphery of my party, so I did not really pay it much attention.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Minister. This concludes this session of the Standing Senate Committee on National Finance dealing with Bill C-17. We thank you very much for being here and for clarifying a number of points for us.

Are there further questions for Ms. Bellis? We have planned to go to clause-by-clause at this stage.

**Senator Cowan:** I heard the minister say that these were substantive amendments which could not be brought in through the amendment act to which Senator Fox referred. You referred to them as technical amendments.

**Ms. Bellis:** The policy of the legislative drafting section treats the use of the Miscellaneous Statutes Amendment Act in a very narrow way. Anything that they feel parliamentarians might have a question about, even if it is a technical one that might be considered to have a policy aspect to it, they essentially tell us: "No, you have got to find a vehicle that will go through the full legislative process."

**Senator Cowan:** I do not propose that we go through these today, but I refer to employment insurance. I do not know what the current section 105 of the Employment Insurance Act says; it has something to do with appeals and rights of appeal. This bill says that that section is to be replaced with proposed section 105, which now says:

The decision of the Tax Court of Canada under section 103 is final and, except for an appeal under the *Federal Courts Act*, is not subject to appeal to or review by any court.

**Ms. Bellis:** Senator, could you refer me to the actual clause?

**Senator Cowan:** Yes. It is clause 19, on page 23.

**Ms. Bellis:** I could explain it to you and give you a very quick sense of it. I can tell you that all the other technical amendments are like this, but I will give this to you as an example.

**Senator Cowan:** Does that change the rights of appeal?

**M. Toews :** Une recommandation royale était nécessaire, mais il aurait fallu recommander le changement au Parlement, même si ce n'était pas de façon officielle. Nous aurions accueilli cette recommandation, mais les partis ne sont pas parvenus à s'entendre sur la modification qu'ils voulaient faire.

**Le sénateur Jaffer :** Le comité ne pouvait pas faire de changement parce qu'il fallait une recommandation royale; donc, même s'il l'avait voulu, il n'aurait pas pu faire de modification?

**M. Toews :** Nous les avons invités, si je comprends bien, à faire une recommandation au Parlement à ce sujet. Aucune recommandation n'a été reçue. Les membres du comité ne pouvaient tout simplement pas s'entendre pour une raison ou une autre. Je ne me rappelle pas de tous les détails. Mon parti n'était pas directement concerné de sorte que je n'ai pas vraiment porté attention à la question.

**Le président :** Merci, monsieur le ministre. Voilà ce qui met fin à cette séance du Comité sénatorial permanent des finances nationales sur le projet de loi C-17. Nous vous remercions d'être venu nous rencontrer pour préciser certaines questions.

Avez-vous d'autres questions à poser à Mme Bellis? Nous avons prévu passer à l'étude article par article du projet de loi.

**Le sénateur Cowan :** Le ministre a dit qu'il s'agissait de modifications de fond qui ne pouvaient pas faire partie de la loi corrective dont le sénateur Fox a parlé. Vous avez qualifié ces modifications de modifications de forme.

**Mme Bellis :** Le Service de rédaction législative a pour politique de limiter considérablement le recours aux lois correctives. Il nous a recommandé de choisir une mesure qui suivrait toute la filière législative pour tout ce qui, d'après lui, pourrait soulever des questions de la part des parlementaires, même les modifications de forme qui pouvaient toucher les orientations politiques.

**Le sénateur Cowan :** Sans vouloir examiner cela aujourd'hui, il est question de la Loi sur l'assurance-emploi. Je ne sais pas ce que dit actuellement l'article 105 de la cette loi, mais il traite des appels et des droits d'appel. Le projet de loi indique que cet article est remplacé par ce qui suit :

La décision rendue par la Cour canadienne de l'impôt en vertu de l'article 103 est définitive. Elle est cependant susceptible d'appel en vertu de la Loi sur les Cours fédérales.

**Mme Bellis :** Sénateur, pourriez-vous me préciser le numéro de l'article en question?

**Le sénateur Cowan :** Oui. Il s'agit de l'article 19 du projet de loi, à la page 23.

**Mme Bellis :** Je pourrais vous l'expliquer et vous donner une petite idée de ce qu'il signifie. Je peux vous dire que toutes les autres modifications de forme sont semblables, mais prenons celle-ci comme exemple.

**Le sénateur Cowan :** Change-t-il les droits d'appel?

**Ms. Bellis:** It does indeed.

**Senator Cowan:** It is obviously too late in the day for us to get involved in this. I do not know if I want the answer to my question. In the other place, did anyone question this?

**Ms. Bellis:** No, they did not.

**Senator Cowan:** That is what I was afraid of.

**Ms. Bellis:** This is a good example, senator. This is a technical amendment that essentially clarifies a matter that was not specified in the act, which established the Tax Court of Canada as a superior court. That was C-30, which created the Courts Administration Service Act.

The Tax Court of Canada was formerly subject to review. Now the Tax Court of Canada is itself a superior court. Superior courts in Canada are not typically or traditionally subject to judicial review by another court, even a court of appeal, so this provision was to essentially change the notional judicial review to an appeal in order to reflect the change in status of the Tax Court of Canada.

While it is technical, someone might ask: Are you changing the nature of what a person needs to establish in terms of the procedure? It is not judicial review; it is now appeal. Someone might want to ask the question: Are you actually changing the procedure? It is a valid question; someone in Parliament might be interested. The answer would be: No. We have just removed the nomenclature, and it is essentially an appeal in the nature of the same remedies as judicial review.

**Senator Cowan:** The danger, of course, is that when all of this gets tacked on, the focus is on the salaries. I would not be at all surprised if, before long, someone will find out that we have another unintended consequence here and that no one ever examined.

**Ms. Bellis:** There is no question that the Judges Act and court-related bills have a plethora of technical amendments. Due to the of the nature of judicial recourse and the ripple effect, drafters and policy advisers attempt to be very careful.

**Senator Cowan:** The only connection here is it has to do with courts.

**Ms. Bellis:** That is correct.

**Senator Cowan:** It has nothing to do with judges' salaries. These are not amendments that are consequential to adjusting salaries and benefits for judges.

**Senator Rompkey:** Bootlegging.

**Senator Cowan:** Bootlegging, that is the term. Leave it to a Newfoundlander to come up with the right term. It is not a term that is familiar to us in Nova Scotia.

**Mme Bellis :** Oui, effectivement.

**Le sénateur Cowan :** Manifestement, il est trop tard dans la journée pour commencer à débattre de ce point. J'ignore si je souhaite avoir une réponse à ma question. Dans l'autre endroit, quelqu'un a-t-il posé des questions à ce sujet?

**Mme Bellis :** Non.

**Le sénateur Cowan :** C'est bien ce que je craignais.

**Mme Bellis :** Vous avez choisi un bon exemple, sénateur. C'est une modification de forme qui apporte essentiellement des précisions à la loi, soit que la Cour canadienne de l'impôt est une cour supérieure. Je vous renvoie au projet de loi C-30 sur le Service administratif des tribunaux judiciaires.

Les décisions rendues par la Cour canadienne de l'impôt pouvaient auparavant faire l'objet d'un contrôle judiciaire. Désormais, la Cour canadienne de l'impôt est une cour supérieure. Au Canada, les décisions des cours supérieures ne sont pas typiquement ou traditionnellement soumises au contrôle judiciaire d'une autre cour, même d'une cour d'appel, de sorte que cette disposition visait essentiellement à changer le concept de contrôle judiciaire en un appel de manière à tenir compte du changement survenu à la Cour canadienne de l'impôt.

Bien qu'il s'agisse d'une modification de forme, quelqu'un pourrait demander à savoir si nous sommes en train de changer la nature de ce que doit établir une personne en termes de procédure. Il ne s'agit pas d'un contrôle judiciaire, mais bien désormais d'un appel. On pourrait se demander si l'on est en réalité en train de changer la procédure. La question est valable; elle pourrait intéresser des parlementaires. Or, voici la réponse : non. Nous avons simplement modifié les termes employés, et il s'agit essentiellement d'un droit d'appel qui confère les mêmes recours que la demande de révision judiciaire.

**Le sénateur Cowan :** Le danger, naturellement, c'est que lorsqu'on fait de pareils ajouts, toute l'attention est absorbée par la rémunération. Je ne serais pas du tout étonné si, avant longtemps, on découvrirait qu'il y a ici une autre conséquence imprévue au sujet de laquelle personne ne s'est interrogé.

**Mme Bellis :** Il ne fait pas de doute que les projets de loi sur les juges et d'autres lois liées aux tribunaux comportent toute une série de modifications de forme. Étant donné la nature du recours judiciaire et de son effet d'entraînement, les rédacteurs de lois et les conseillers en matière de politiques s'efforcent d'agir avec beaucoup de prudence.

**Le sénateur Cowan :** Le seul rapport ici, c'est que le projet de loi concerne les tribunaux.

**Mme Bellis :** C'est juste.

**Le sénateur Cowan :** Cela n'a rien à voir avec la rémunération des juges. Ce ne sont pas des modifications consécutives au rajustement des salaires et des avantages sociaux des juges.

**Le sénateur Rompkey :** On le fait clandestinement.

**Le sénateur Cowan :** Voilà le terme juste. Fiez-vous à un Terre-Neuvien pour trouver le terme juste. Ce n'est pas une expression qui nous est familière en Nouvelle-Écosse.



**The Chairman:** Thank you, Senator Cowan. It is a good point that you made.

Ms. Bellis, thank you very much for being here.

**Senator Fox:** I totally disagree with this practice. I feel it is bootlegging, as said, and is a way for the Department of Justice to get a number of amendments through that they want to get through. It is really a bureaucratic exercise to that end. It ought to be in the Miscellaneous Statutes Amendment Act. It should not be in this kind of bill. I want to go on record as saying that.

As Senator Cowan has indicated, no one in the House of Commons asked any questions whatsoever on any one of these amendments, none of which are consequential amendments. They ought not to be in here, and we should not encourage the Department of Justice to continue this practice.

**The Chairman:** We all agree with that, and undoubtedly senators will speak to that at third reading debate in the chamber. As Mr. Cherniak said earlier, this process has been caught up in an election. In the meantime, judges, who are doing a good job for us, are quite rightly wondering what happened to a recommendation made three years ago.

With that background, honourable senators, is it agreed that we proceed to clause-by-clause consideration at this time?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Therefore, we will proceed to clause-by-clause consideration of Bill C-17, an act to amend the Judges Act and certain other acts in relation to courts.

Honourable senators, the bill is divided into Part I, Part II and the "Coming Into Force" section, clauses 35 and 36. I propose that we proceed part by part. Is that agreed?

**Hon. Senators:** Agreed

**The Chairman:** Shall the title stand postponed?

**Hon. Senators:** Agreed

**The Chairman:** Shall Part I, being clauses 1 to 16, be adopted?

**Hon. Senators:** Agreed

**The Chairman:** Shall Part II, being clauses 17 to 34 inclusive, be adopted?

**Hon. Senators:** Agreed

**The Chairman:** Shall the "Coming Into Force" section, clauses 35 and 36 be adopted?

**Hon. Senators:** Agreed

**The Chairman:** Shall the title be adopted?

**Hon. Senators:** Agreed

**The Chairman:** Shall the bill be adopted without amendment?

**Le président :** Sénateur Cowan, je vous remercie. Vous avez fait valoir un bon point.

Madame Bellis, je vous remercie beaucoup d'avoir accepté de venir témoigner.

**Le sénateur Fox :** Je suis tout à fait opposé à cette pratique. J'estime qu'il s'agit d'une façon clandestine d'agir, comme on l'a dit, et que c'est un moyen pour le ministère de la Justice d'obtenir plusieurs modifications qu'il souhaite faire adopter. En réalité, c'est tout ce dont il est question, de bureaucrates qui prennent les moyens pour arriver à leurs fins. La modification devrait se trouver dans la Loi corrective. Elle ne devrait pas être incluse dans ce genre de projet de loi. Je tiens à le déclarer officiellement.

Comme l'a indiqué le sénateur Cowan, nul à la Chambre des communes n'a posé de questions au sujet d'une de ces modifications, dont aucune n'est corrélative. Elles ne devraient pas s'y trouver, et nous ne devrions pas encourager le ministère de la Justice à poursuivre cette pratique.

**Le président :** Nous nous entendons tous sur ce point, et des sénateurs prendront incontestablement la parole lors du débat en troisième lecture à la Chambre. Comme l'a dit M. Cherniak tout à l'heure, le processus a été interrompu par des élections. Entre temps, les juges, qui font du bon travail, se demandent à bon droit ce qui est arrivé à une recommandation vieille déjà de trois ans.

Étant donné le contexte, chers collègues, êtes-vous prêts à entamer maintenant l'étude article par article?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Nous allons donc entamer l'étude article par article du projet de loi C-17 modifiant la Loi sur les juges et d'autres lois liées aux tribunaux.

Chers collègues, le projet de loi est divisé en deux parties, soit la partie I et la Partie II, auxquelles s'ajoutent les dispositions relatives à l'entrée en vigueur, soit les articles 35 et 36. Je propose que nous procédions par partie. Cela vous convient-il?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'étude du titre est-elle reportée?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** La Partie I, soit les articles 1 à 16, du projet de loi est-elle adoptée?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la Partie II, soit les articles 17 à 34 inclusivement?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Les articles d'entrée en vigueur, soit les articles 35 et 36, sont-ils adoptés?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Le titre est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter le projet de loi sans amendement?



**Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Ringuette:** Senator Fox has made an excellent comment with regard to the attachment to this bill. It should not be left to senators to make that recommendation at third reading stage in the Senate. It should be made as an observation appended to our report, because everyone here agrees that this practice should not continue.

**The Chairman:** Are we all in agreement on that?

**Hon. Senators:** Yes.

**The Chairman:** We were very sympathetic. Would you leave it to the chair and the deputy chair to prepare the wording for this observation?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** It is agreed that Senator Nolin and I will prepare the proper wording.

**Senator Nolin:** In the past 10 years, the miscellaneous packaging of amendments has had a rough ride. Keep in mind that cruelty to animals was done in this way. I believe that we all agree on the principle of what Senator Fox said.

**Senator Di Nino:** I have absolutely no disagreement with that at all, and I believe that the Senate should consider the use of omnibus bills for the same purpose.

**The Chairman:** That is a good point. This is not a new practise; we have complained about this many times and this is another time to do exactly that.

I believe any of us who have the opportunity to speak should raise that issue, that we are disappointed that this practice is continuing, which is why we are including this observation.

Shall I report the bill to the Senate without amendment, but with observations?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Do I have permission to report the bill as soon as Senator Nolin and I have agreed on the observation?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Honourable senators, thank you very much. This meeting is now concluded.

The committee adjourned.

**Des voix :** D'accord.

**Le sénateur Ringuette :** Le sénateur Fox a fait une excellente observation au sujet de ce qui est inclus dans le projet de loi à l'étude. On ne devrait pas laisser le soin de soulever cette question aux sénateurs à l'étape de la troisième lecture au Sénat. Cela devrait figurer en annexe du rapport, parce que tous ici conviennent qu'il faut mettre fin à cette pratique.

**Le président :** Tous sont-ils d'accord pour agir ainsi?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** Nous souscrivons tous à ces propos. Accepteriez-vous de laisser la présidence et la vice-présidence se charger de rédiger l'observation?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Il est donc convenu que le sénateur Nolin et moi-même rédigerons l'observation qui convient.

**Le sénateur Nolin :** Au cours des 10 dernières années, le fait de regrouper dans une loi corrective toutes les modifications s'est avéré un exercice difficile. N'oubliez pas que ce fut la cause de cruauté à l'égard des animaux. Je crois que nous nous entendons tous sur le principe de ce qu'a dit le sénateur Fox.

**Le sénateur Di Nino :** Je ne trouve absolument rien à redire à tout cela, et je crois que le Sénat devrait envisager le recours à des projets de loi omnibus pour faire de pareilles modifications.

**Le président :** Il y a du bon dans ce que vous dites. La pratique n'est pas nouvelle; nous nous en sommes plaints de nombreuses fois. Voilà que l'occasion se présente à nouveau.

J'estime que tous ceux d'entre nous qui ont l'occasion de prendre la parole à ce sujet devraient en parler, dire que nous déplorons le maintien de cette pratique, d'où notre observation.

Plaît-il aux honorables sénateurs de m'autoriser à faire rapport du projet de loi au Sénat sans amendement, mais accompagné d'observations?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Ai-je votre permission pour faire rapport du projet de loi dès que le sénateur Nolin et moi-même nous serons entendus sur le texte de l'observation?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Chers collègues, je vous remercie énormément. Voilà qui met fin à notre réunion.

La séance est levée.





*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada –  
Publishing and Depository Services  
Ottawa, Ontario K1A 0S5

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –  
Les Éditions et Services de dépôt  
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

#### APPEARING

The Honourable Vic Toews, P.C., M.P., Minister of Justice and  
Attorney General of Canada.

#### WITNESSES

*Judicial Compensation and Benefits Commission:*

Earl A. Cherniak, Commissioner;  
Jeanne Ruest, Executive Director.

*Office of the Commissioner for Federal Judicial Affairs:*

Wayne Osborne, Director, Finance and Administration.

*Justice Canada:*

Judith Bellis, General Counsel, Judicial Affairs, Courts and  
Tribunal Policy.

#### COMPARAÎT

L'honorable Vic Toews, C.P., député, ministre de la Justice et  
procureur général du Canada.

#### TÉMOINS

*Commission d'examen de la rémunération des juges :*

Earl A. Cherniak, commissaire;  
Jeanne Ruest, directrice exécutive.

*Bureau du Commissaire à la magistrature fédérale :*

Wayne Osborne, directeur, Finances et administration.

*Justice Canada :*

Judith Bellis, avocate générale, Services des affaires judiciaires,  
des cours et des tribunaux administratifs.







First Session  
Thirty-ninth Parliament, 2006-07

## SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

Première session de la  
trente-neuvième législature, 2006-2007

## SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# National Finance

*Chair:*  
The Honourable JOSEPH A. DAY

Tuesday, January 30, 2007  
Tuesday, February 6, 2007

### Issue No. 9

#### First and second meetings on:

Bill S-217, An Act to amend the Financial Act  
and the Bank of Canada Act  
(quarterly financial reports)

WITNESSES:  
(See back cover)

# Finances nationales

*Président :*  
L'honorable JOSEPH A. DAY

Le mardi 30 janvier 2007  
Le mardi 6 février 2007

### Fascicule n° 9

#### Première et deuxième réunions concernant :

Le projet de loi S-217, Loi modifiant la Loi sur la gestion  
des finances publiques et la Loi sur la Banque du Canada  
(rapports financiers trimestriels)

TÉMOINS :  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE  
ON NATIONAL FINANCE

The Honourable Joseph A. Day, *Chair*

The Honourable Nancy Ruth, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Biron	* LeBreton, P.C.
Cowan	(or Comeau)
Di Nino	Mitchell
Eggleton, P.C.	Murray, P.C.
Fox, P.C.	Ringuette
* Hervieux-Payette, P.C.	Rompkey, P.C.
(or Tardif)	Stratton

\*Ex officio members

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Eyton substituted for that of the Honourable Senator Di Nino (*January 29, 2007*).

The name of the Honourable Senator Peterson substituted for that of the Honourable Senator Rompkey, P.C. (*January 29, 2007*).

The name of the Honourable Senator Di Nino substituted for that of the Honourable Senator Eyton (*January 30, 2007*).

The name of the Honourable Senator Rompkey, P.C., substituted for that of the Honourable Senator Peterson (*January 31, 2007*).

The name of the Honourable Senator Segal substituted for that of the Honourable Senator Nancy Ruth (*February 5, 2007*).

The name of the Honourable Senator Oliver substituted for that of the Honourable Senator Di Nino (*February 5, 2007*).

The name of the Honourable Senator Di Nino substituted for that of the Honourable Senator Oliver (*February 6, 2007*).

The name of the Honourable Senator Nancy Ruth substituted for that of the Honourable Senator Segal (*February 6, 2007*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES FINANCES NATIONALES

*Président* : L'honorable Joseph A. Day

*Vice-présidente* : L'honorable Nancy Ruth

et

Les honorables sénateurs :

Biron	* LeBreton, C.P.
Cowan	(ou Comeau)
Di Nino	Mitchell
Eggleton, C.P.	Murray, C.P.
Fox, C.P.	Ringuette
* Hervieux-Payette, C.P.	Rompkey, C.P.
(ou Tardif)	Stratton

\*Membres d'office

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité :*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

Le nom de l'honorable sénateur Eyton est substitué à celui de l'honorable sénateur Di Nino (*le 29 janvier 2007*).

Le nom de l'honorable sénateur Peterson est substitué à celui de l'honorable sénateur Rompkey, C.P. (*le 29 janvier 2007*).

Le nom de l'honorable sénateur Di Nino est substitué à celui de l'honorable sénateur Eyton (*le 30 janvier 2007*).

Le nom de l'honorable sénateur Rompkey, C.P., est substitué à celui de l'honorable sénateur Peterson (*le 31 janvier 2007*).

Le nom de l'honorable sénateur Segal est substitué à celui de l'honorable sénateur Nancy Ruth (*le 5 février 2007*).

Le nom de l'honorable sénateur Oliver est substitué à celui de l'honorable sénateur Di Nino (*le 5 février 2007*).

Le nom de l'honorable sénateur Di Nino est substitué à celui de l'honorable sénateur Oliver (*le 6 février 2007*).

Le nom de l'honorable sénateur Nancy Ruth est substitué à celui de l'honorable sénateur Segal (*le 6 février 2007*).

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the *Journals of the Senate* of Wednesday, October 18, 2006.

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Segal, seconded by the Honourable Senator Meighen, for the second reading of Bill S-217, An Act to amend the Financial Administration Act and the Bank of Canada Act (quarterly financial reports).

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The bill was then read the second time.

The Honourable Senator Comeau moved, seconded by the Honourable Senator Tkachuk, that the bill be referred to the Standing Senate Committee on National Finance.

The question being put on the motion, it was adopted.

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 18 octobre 2006 :

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Segal, appuyée par l'honorable sénateur Meighen, tendant à la deuxième lecture du projet de loi S-217, Loi modifiant la Loi sur la gestion des finances publiques et la Loi sur la Banque du Canada (rapports financiers trimestriels).

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Comeau propose, appuyé par l'honorable sénateur Tkachuk, que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des finances nationales.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat,*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, January 30, 2007  
(25)

[English]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9:32 a.m. in room 9, Victoria Building, the Deputy Chair, the Honourable Nancy Ruth, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Biron, Eyton, Fox, P.C., Mitchell, Murray, P.C., Nancy Ruth, Peterson, Ringuette and Stratton (9).

*In attendance:* Jean Dupuis and Lydia Scratch, Analysts, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, October 18, 2006, the committee began its study of Bill S-217, to amend the Financial Administration Act and the Bank of Canada Act (quarterly financial reports).

### WITNESS:

The Honourable Senator Hugh Segal, sponsor of the bill.

Senator Segal made a statement and answered questions.

At 10:53 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Tuesday, February 6, 2007  
(26)

[English]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9:35 a.m. in room 9, Victoria Building, the Chair, the Honourable Joseph A. Day, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Biron, Day, Murray, P.C., Oliver, Ringuette, Rompkey, P.C., Segal, and Stratton (8).

*In attendance:* Tara Gray and Lydia Scratch, Analysts, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, October 18, 2006, the committee continued its study of Bill S-217, to amend the Financial Administration Act and the Bank of Canada Act (quarterly financial reports).

## PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mardi 30 janvier 2007  
(25)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui, à 9 h 32, dans la pièce 9 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Nancy Ruth (*vice-présidente*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Biron, Eyton, Fox, C.P., Mitchell, Murray, C.P., Nancy Ruth, Peterson, Ringuette et Stratton (9).

*Également présents :* De la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement : Jean Dupuis et Lydia Scratch, analystes.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 18 octobre 2006, le comité entreprend l'étude du projet de loi S-217, Loi modifiant la Loi sur la gestion des finances publiques et la Loi sur la Banque du Canada (rapports financiers trimestriels).

### TÉMOIN :

L'honorable sénateur Hugh Segal, parrain du projet de loi.

Le sénateur Segal fait une déclaration puis répond aux questions.

À 10 h 53, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le mardi 6 février 2007  
(26)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui, à 9 h 35, dans la pièce 9 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Joseph A. Day (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Biron, Day, Murray, C.P., Oliver, Ringuette, Rompkey, C.P., Segal et Stratton (8).

*Également présents :* De la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement : Tara Gray et Lydia Scratch, analystes.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 18 octobre 2006, le comité poursuit son étude du projet de loi S-217, loi modifiant la Loi sur la gestion des finances publiques et la Loi sur la Banque du Canada (rapports financiers trimestriels).

*WITNESSES:**Treasury Board of Canada Secretariat:*

Charles-Antoine St-Jean, Comptroller General of Canada;

David Moloney, Senior Assistant Secretary, Expenditure Management Sector.

The Chair made a statement.

Mr. St-Jean made a statement and, together with Mr. Moloney, answered questions.

At 10:39 a.m., the committee suspended.

At 10:41 a.m., the committee resumed.

It was agreed that additional witnesses be invited to appear before the committee on Bill S-217.

At 10:45 a.m., the committee proceeded in camera, pursuant to rule 92(2)(e), to consider its agenda.

It was agreed that senators' staff be authorized to remain during this in camera session.

At 10:52 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

*TÉMOINS :**Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada :*

Charles-Antoine St-Jean, contrôleur général du Canada;

David Moloney, secrétaire adjoint principal, Secteur de la gestion des dépenses.

Le président fait une déclaration.

M. St-Jean fait une déclaration puis, aidé de M. Moloney, répond aux questions.

À 10 h 39, la séance est interrompue.

À 10 h 41, la séance reprend.

Il est convenu d'inviter d'autres témoins à comparaître devant le comité concernant le projet de loi S-217.

À 10 h 45, conformément à l'alinéa 92(2)e) du Règlement, le comité poursuit à huis clos pour examiner son programme.

Il est convenu que le personnel des sénateurs soit autorisé à rester pendant cette séance à huis clos.

À 10 h 52, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ :*

*La greffière du comité,*

Catherine Piccinin

*Clerk of the Committee*

**EVIDENCE**

OTTAWA, Tuesday, January 30, 2007

The Standing Senate Committee on National Finance, to which was referred Bill S-217, to amend the Financial Administration Act and the Bank of Canada Act (quarterly financial reports), met this day at 9:32 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Nancy Ruth** (*Deputy Chairman*) in the chair.

[*English*]

**The Deputy Chairman:** I call the meeting of the Standing Senate Committee on National Finance to order and wish you all a Happy New Year. I welcome honourable senators and members of the public who may be here today or watching the broadcast across the country.

We will begin our study of Bill S-217, which proposes amendments to the Financial Administration Act to require that those portions of the federal public administration named in it be required to submit quarterly financial reports to Parliament. This requirement would also be extended to Crown corporations.

Today, we will hear from the sponsor of the bill, Senator Hugh Segal, from Kingston, Ontario. In a future meeting, we will hear from Treasury Board Secretariat officials. When we have finished hearing from witnesses, and we will go through the bill clause by clause to determine whether we wish to propose amendments to the Senate chamber.

Senator Segal, thank you for being here. We look forward to your explanation of the bill and I am sure senators will have questions to ask you about it.

**Hon. Hugh Segal, sponsor of the bill:** I thank the committee for scheduling the consideration of Bill S-217, given its other demanding requirements. My purpose in putting forward this bill is to correct a wrong that I believe has been perpetrated on Canadian taxpayers when Parliament, the representatives of Canadian taxpayers, has been unable to have accurate accounting in real time with respect to how taxpayers' money is being spent. The current practice of deemed estimates reporting, whereby we have only a system of retroactive reporting that looks back on the accounting of government departments and Crown corporations, means that parliamentary governance no longer takes place in real time. Quarterly government-wide financial reporting occurs only on a government-wide basis and departmental reporting is done annually only and is always retroactive. This serves to highlight departmental inadequacies long after remedial action is possible.

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs spent hundreds of hours on its consideration of Bill C-2, the proposed accountability act, to the credit of its members committee. However, its provisions are mainly retroactive and

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le mardi 30 janvier 2007

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui, à 9 h 32, pour examiner le projet de loi S-217, Loi modifiant la Loi sur la gestion des finances publiques et la Loi sur la Banque du Canada (rapports financiers trimestriels), qui lui a été renvoyé.

**Le sénateur Nancy Ruth** (*vice-présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**La vice-présidente :** Je déclare ouverte la séance du Comité sénatorial permanent des finances nationales et je profite de l'occasion pour souhaiter à tous une bonne et heureuse année. Bienvenue aux sénateurs et aux membres du public qui sont ici aujourd'hui ou qui nous regardent ailleurs au pays par le truchement de la télévision.

Nous allons commencer notre étude du projet de loi S-217, qui propose de modifier la Loi sur la gestion des finances publiques afin d'exiger que les éléments de l'administration publique fédérale qui y sont cités présentent un rapport financier trimestriel au Parlement. Cette mesure s'appliquerait également aux sociétés d'État.

Aujourd'hui, nous allons entendre le parrain du projet de loi, le sénateur Hugh Segal, de Kingston en Ontario. Des représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor viendront témoigner à une prochaine séance. Une fois les témoins entendus, nous examinerons le projet de loi article par article pour déterminer si nous souhaitons proposer des amendements au Sénat.

Sénateur Segal, merci de votre présence. Nous sommes heureux que vous soyez venu nous expliquer le projet de loi, et je suis certaine que les sénateurs auront des questions à vous poser à son sujet.

**L'honorable Hugh Segal, parrain du projet de loi :** Je remercie le comité de prendre le temps, malgré toutes ses obligations, d'examiner le projet de loi S-217. Je présente ce projet de loi pour corriger une erreur commise, selon moi, à l'endroit des contribuables canadiens parce que leur représentant, le Parlement, est incapable d'avoir des documents comptables précis en temps réel sur la façon dont leur argent est dépensé. Selon la méthode comptable actuelle de production réputée de rapports sur le budget, qui permet d'examiner les documents comptables des ministères et sociétés d'État seulement rétroactivement, la gestion des affaires publiques par le Parlement ne se fait plus en temps réel. Seuls les rapports financiers pour l'ensemble du gouvernement sont trimestriels; les rapports des ministères, qui sont annuels et toujours rétroactifs, font ressortir les lacunes des ministères longtemps après qu'il soit possible d'y apporter des mesures correctives.

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a consacré des centaines d'heures à l'étude du projet de loi C-2 sur la responsabilité, ce qui est tout à son honneur. Cependant, les dispositions de ce projet de loi



much about blame and punishment. Solid management of taxpayers' money should be about something more constructive.

More than 30 years ago, Parliament surrendered its prior control of government expenditures when the deemed-to-be-reported rule was brought in relative to committee consideration of the estimates. If the estimates were not approved by the specific committee mandated to consider them before November 30, they were deemed to be reported back to the House where the government had either a real or operational majority.

Ironically, just when the parliamentary process gave up its prior control, the Auditor General's mandate and the mandates of provincial auditors across Canada were extended to incorporate the term "value for money." Within the same 12-month period, Parliament gave up its prior control of the Crown's expenditures and auditors general across Canada were asked to take a look at previous expenditures, not based only on probity or on whether the expenditures conformed to the parliamentary vote, which they had done in the past, but also on the challenging issue of value for money.

This retroactive reporting and assessing operates solely in a judgmental framework. It works well if the only goal is to finger point and lay blame, but it does nothing for actual corrective parliamentary action in real time. While the Auditor General consistently and ably makes long-term recommendations for improving management procedures going forward, there is no real-time capacity for Parliament to address emerging problems.

Bill S-217 is about real-time, regular departmental disclosure to Parliament. The Magna Carta rights provided Parliament with control over Crown expenditures and taxation. I suggest that these rights need to be recaptured. Quarterly reporting would enhance trust in the management of public money and the challenge of spending taxpayers' money carefully and effectively. This bill would mean progress on many fronts. Above all, it would give Parliament real-time financial information with which to discharge its Magna Carta duties: to control the expenditures of the Crown before they transpire.

The current system of retroactive accounting does not allow the Parliamentary Budget Office to question expenditures before the money is gone. Quarterly in-year reporting, now required of all publicly-owned companies in Canada, allows for the supervision of shareholder spending and problematic revenue trends before the coffers are empty or otherwise unbalanced.

Imagine for a moment that during the Adscam period quarterly expenditures had ballooned and were visible to Parliament; or that major government expenditures, such as

s'appliquent surtout de façon rétroactive et servent beaucoup à dénoncer et à punir les coupables. Une solide gestion de l'argent des contribuables devrait être plus constructive.

Il y a plus de 30 ans, le Parlement a renoncé à ses contrôles préalables des dépenses gouvernementales quand on a commencé à considérer les rapports comme ayant été présentés d'office lors de l'étude du budget par le comité. Si le budget des dépenses n'était pas approuvé avant le 30 novembre par le comité chargé précisément de l'examiner, il était réputé avoir été présenté à la Chambre quand la majorité du gouvernement était réelle ou fonctionnelle.

Paradoxalement, quand le Parlement a renoncé à ses contrôles préalables, le vérificateur général et ses homologues des provinces ont eu pour mandat de vérifier l'optimisation des ressources. Au cours de la même année, le Parlement a cessé de contrôler au préalable les dépenses de l'État et les vérificateurs généraux du Canada ont été chargés d'examiner les dépenses antérieures, non seulement pour vérifier si les dépenses étaient conformes aux crédits parlementaires et donc aux règles d'intégrité, ce qu'ils faisaient avant, mais aussi pour vérifier, ce qui est plus difficile, l'optimisation des ressources.

Le dépôt et l'évaluation de rapports de manière rétroactive ne peuvent se faire que dans un cadre subjectif. Cette méthode fonctionne bien si le seul objectif est de chercher les erreurs et de jeter le blâme sur les responsables, mais cela ne permet absolument pas au Parlement d'apporter des mesures correctives au moment où se font les choses. Le vérificateur général formule systématiquement et avec compétence des recommandations à long terme pour améliorer les méthodes de gestion futures, mais le Parlement n'est pas capable de s'attaquer aux problèmes qui s'annoncent en temps réel.

Le projet de loi S-217 propose que les ministères présentent en temps réel des rapports périodiques au Parlement. La Magna Carta confère au Parlement le droit de contrôler les dépenses et les impôts de l'État. Je pense que ce droit doit être recouvré. Des rapports trimestriels feraient augmenter le niveau de confiance dans la gestion des deniers publics et inciteraient à dépenser l'argent des contribuables plus sagement et plus efficacement. Le projet de loi se traduirait par des progrès sur bien des fronts. Par-dessus tout, cette mesure fournirait au Parlement des informations financières en temps réel qui lui permettraient de s'acquitter de la fonction conférée par la Magna Carta, à savoir contrôler les dépenses de la Couronne avant qu'elles ne soient engagées.

La formule actuelle des rapports rétroactifs ne permet pas au Bureau parlementaire du budget de remettre en question les dépenses avant qu'elles ne soient engagées. Au Canada, les sociétés cotées en bourse sont tenues de fournir des rapports trimestriels, ce qui permet aux actionnaires de surveiller les dépenses et les problèmes de recettes qui s'annoncent avant que les coffres ne soient vides ou que les comptes ne soient plus en équilibre.

Imaginez un instant si le Parlement avait pu savoir que les dépenses trimestrielles avaient gonflé durant le scandale des commandites ou que d'importantes dépenses publiques, comme

those of the Canadian navy, were available fiscally at the end of the second quarter of 2006-07; or that the size of a departmental deficit or surplus, when added to others, told Parliament how the trend would produce options at year's end, before we woke up to read that billions had been dispatched to debt retirement without any prior reference to Parliament.

While I agree with the government's prudent pay down of national debt, I am a firm believer that Parliament should have the opportunity to look at all the options and to have the final say on whether to lower taxes or increase employment insurance or daycare payments or allot more money to the navy. My bias is real. The money does not belong to the navy or to the Deputy Minister of Finance or to the government or to the Clerk of the Privy Council. Rather, the money belongs to the taxpayers, with Parliament as the between-election protector of taxpayers' rights. Should Parliament not be paramount in the final decision making or at least be given the option to express an opinion?

Runnymede was not about the right of Parliament to say "tut-tut" after others decide on the expenditure of public funds. With regular quarterly reports on a realistic accrual accounting basis, Canada and Canadians would regain the right for their Parliament to express its views on spending priorities. Furthermore, civil servants would gain the freedom to tell the whole truth and to not be forced to massage the numbers, as might have been the case with the gun registry, simply because their political master-du-jour would prefer a less frank discussion. With quarterly reporting mandated by law, civil servants would be afforded a protection from Parliament very much in the national interest.

I am not under the illusion that Bill S-217 will solve all the problems caused by the deemed rule that sends estimates back to the House if not approved by committee, but it is a start. Bill S-217 would send an historic message and opportunity to the other place. Retroactive accountability in Bill C-2 is one thing that is probably helpful overall. However, quarterly accountability — face up for all to see — would create a window of light that would be timely and empowering for all who care how taxpayers' dollars are spent. Bill S-217 would be a reassertion by Parliament that it chooses not to be sidelined on any aspect of Magna Carta rights. I firmly contend that if we accept being set aside on tax, expenditure and approval rights, the contagion will spread to other Magna Carta liberties. We saw some of those sidelined when the anti-terrorism laws passed years ago. Every parliamentary right we defend and invigorate strengthens others; every one we let dissipate weakens others.

Honourable senators, I commend this legislation to your favourable consideration. I am appreciative of the opportunity to appear before you and express my hopes and aspirations for your review.

celles de la Marine canadienne, étaient vérifiables à la fin du deuxième trimestre de 2006-2007. Imaginez si les déficits ou les excédents des ministères pouvaient l'orienter sur les choix à faire à la fin de l'année avant qu'il apprenne, comme nous, sans avertissement, que des milliards de dollars ont été utilisés pour le remboursement de la dette.

J'approuve l'attitude prudente du gouvernement qui veut réduire la dette nationale, mais je crois fermement que le Parlement devrait pouvoir examiner toutes les possibilités et être celui qui, en fin de compte, décide de réduire les impôts, d'augmenter l'assurance-emploi ou l'aide pour les frais de garde d'enfants ou encore d'accroître le budget de la Marine. Mon point de vue est clair. L'argent n'appartient pas à la Marine ni au sous-ministre des Finances, au gouvernement ou au greffier du Conseil privé. L'argent appartient plutôt aux contribuables et le Parlement doit protéger les droits des contribuables entre deux élections. Le Parlement ne devrait-il pas avoir la priorité dans le processus de décision ou, à tout le moins, ne devrait-il pas avoir la possibilité d'exprimer son opinion?

Le document fondamental signé à Runnymede ne donnait pas au Parlement seulement le droit de dire « un instant » après que d'autres eurent décidé de la façon dont les fonds publics allaient être dépensés. Des rapports trimestriels établis selon la méthode de la comptabilité d'exercice permettraient au Canada et aux Canadiens de redonner à leur Parlement le droit d'exprimer son point de vue sur les priorités en matière de dépenses. De plus, les fonctionnaires seraient libres de dire toute la vérité et ne seraient pas forcés de tripoter les chiffres, comme ils l'ont probablement fait dans le cas du registre des armes à feu simplement parce que leurs maîtres politiques du moment préféreraient ne pas discuter franchement. Les fonctionnaires seraient protégés dans l'intérêt national par des rapports trimestriels exigés par la loi.

Je ne m'imaginer pas que le projet de loi S-217 va régler tous les problèmes liés au fait qu'on considère que les budgets des dépenses ont été présentés d'office à la Chambre s'ils ne sont pas approuvés par le comité, mais c'est un début. Le projet de loi S-217 présenterait un message et une occasion historiques à l'autre endroit. Les rapports financiers rétroactifs du projet de loi C-2 sont probablement utiles dans l'ensemble. Cependant, les rapports trimestriels — accessibles à tous — offriraient un éclairage en temps opportun qui accorderait un pouvoir à tous ceux qui se préoccupent de la façon dont l'argent des contribuables est dépensé. Le projet de loi S-217 permettrait au Parlement de réaffirmer qu'il ne veut renoncer à aucun des droits conférés par la Magna Carta. Je suis convaincu que nous perdrons d'autres droits de cette nature si nous cédon ceux sur la fiscalité, les dépenses et les approbations. Nous en avons déjà perdu quand les lois de lutte contre le terrorisme ont été adoptées il y a quelques années. Tous les droits parlementaires que nous défendons et renouvelons en confirment d'autres; tous ceux que nous abandonnons en affaiblissent d'autres.

Sénateurs, je vous demande de considérer favorablement ce projet de loi. Je vous remercie de m'avoir donné l'occasion de comparaître devant votre comité et je fonde beaucoup d'espoir sur votre examen.



**Senator Stratton:** I would like to talk about the reality of this proposal by looking back in time because I think we can get a better understanding of what we are dealing with here.

With respect to the gun control bill, as an example, a senior official from the Treasury Board appeared before this committee annually to report on spending. It was discovered later that the real costs were not reported. In other words, there was movement hither and thither as to what transpired with respect to those dollars. It was frustrating. Year after year this committee would raise concerns of the escalating expenditures and year after year nothing would be done about it. If we want to prevent that from occurring in the future, how does this bill help?

**Senator Segal:** The bill can help in two ways. First, as I always assume good faith on the part of public servants who appear before these committees, my assumption with respect to what transpired is that the legislation was initially introduced with the aspiration and expectation that the provinces would be responsible for the administration of the law, as has often been the case in the past with respect to certain areas of statutory obligation under the Constitution. All provinces, except for Quebec, took the position that they would not administer the law, forcing the government of the day to quickly put together a massive registration, a computer-related system, with which the government does not have great experience. Under our Constitution, the provinces do the mass registrations that matter in our society. The cost overruns became huge. I expect the political pressure was intense, not just from the government of the day but from those people who truly believed in the value of the new registry.

Assuming that the public servants appeared in good faith, which I believe is the indication, my suspicion is that they were encouraged not to overstate the costs and not to cause any undue controversy while trying to put the system in place. They would have looked for any reasonable and honest way not to overstate the costs.

However, if they had had a statutory mandate with respect to accrual accounting, they would have said to their ministers or deputy ministers that they could not move numbers from quarter to quarter. They could not take the costs of a computer system and amortize them over 25 years because under accrual accounting rules there are certain obligations to state actual values and costs as they find them at the end of the quarter. Parliamentarians have the right to know what the costs are, and officials would have been forced to declare them on a quarterly basis.

This committee and others would see the mounting difficulty not after a year, not after two years, but after the first one or two quarters, which would have allowed tough questioning and might have allowed an understanding as to why the costs had gone up, not through the fault of the government of the day but because of the province's decision not to implement. That would have provided for a more informed discussion as opposed to a "good guy, bad guy" discussion, which is usually unrelated to the numbers at hand. In that context, it would have produced greater

**Le sénateur Stratton :** Pour avoir une idée concrète des enjeux du projet de loi, je vais remonter un peu dans le temps.

Pour ce qui est du contrôle des armes à feu, par exemple, un haut fonctionnaire du Conseil du Trésor s'est présenté devant notre comité tous les ans pour faire rapport des dépenses. C'est plus tard qu'on a découvert que les coûts réels n'avaient pas été communiqués, autrement dit, que les montants divulgués avaient été modifiés ici et là. Cela a été décevant pour nous. Chaque année, notre comité exprime ses inquiétudes sur la hausse des dépenses et jamais rien n'est fait. En quoi le projet de loi peut-il être utile pour éviter que des situations de ce genre ne se reproduisent?

**Le sénateur Segal :** Il peut être utile de deux façons. D'abord, comme je présume toujours de la bonne foi des fonctionnaires qui comparaissent devant les comités, je pense qu'on s'attendait à ce que les provinces soient responsables de l'application de cette loi, comme c'est souvent arrivé dans le cas de certaines obligations constitutionnelles. Toutes les provinces, sauf le Québec, ont décidé de ne pas s'occuper de son application, ce qui a forcé le gouvernement du moment à établir un imposant système informatique d'enregistrement, malgré son peu d'expérience dans ce domaine. Les inscriptions massives de cette nature sont du ressort des provinces selon notre Constitution. Les dépassements de coûts ont été énormes. Je pense que la pression politique a été vive, de la part non seulement du gouvernement au pouvoir mais aussi de ceux qui croyaient vraiment en l'utilité d'un nouveau registre.

En présumant que les fonctionnaires ont comparu de bonne foi, ce qui est le cas je crois, je crains qu'ils aient été encouragés à ne pas gonfler les coûts et à ne pas provoquer inutilement la controverse pendant la mise en place du système. Ils auraient cherché tous les moyens honnêtes et raisonnables de ne pas surévaluer les coûts.

Cependant, s'ils avaient dû suivre la comptabilité d'exercice, ils auraient signalé aux ministres ou aux sous-ministres qu'ils ne pouvaient pas reporter les chiffres d'un trimestre à l'autre. Ils ne pouvaient pas prévoir l'amortissement des coûts sur 25 ans parce que les règles de la comptabilité d'exercice les obligent à déclarer les données et les coûts tels qu'ils existent à la fin du trimestre. Les parlementaires ont le droit de savoir quels sont les coûts, et les fonctionnaires auraient été forcés de les déclarer tous les trimestres.

Le comité et d'autres auraient vu l'ampleur des difficultés non pas après un an ni deux ans, mais après le premier ou les deux premiers trimestres; on aurait ainsi pu remettre sérieusement en question la situation et chercher à comprendre pourquoi les coûts avaient augmenté, pas à cause du gouvernement au pouvoir mais parce que les provinces avaient décidé de ne pas appliquer la loi. On aurait pu discuter de façon mieux informée au lieu de s'accuser les uns les autres sans tenir compte des chiffres réels. Dans ce contexte, le comité aurait eu une meilleure idée du



clarity for this committee earlier on, allowing it the option of making whatever recommendations in policy terms it deemed appropriate when it was still relevant before the money was all spent, which the existing system, in my judgment, does not generate.

**Senator Stratton:** I am curious. Using the gun control issue as an example again, we would have quarterly reporting on expenditures before this committee.

**Senator Segal:** Dealing with our present cycle, audit committees, which have been established in many of our departments, would now be meeting to look at the real costs to the end of December 31 and would be sorting out how to report those effectively in the next few weeks, probably to all parliamentarians and to the Parliamentary Budget Office anticipated in Bill C-2. Ideally, that would allow the analysis of what is going on not to be based on the large Auditor General's report or the huge Blue Books but on specific areas of government activity. It would give this committee, in determining its own agenda, the option of looking at those issues the committee thought appropriate. In some cases, quarterly numbers might suggest there is no reason to have a discussion. Other quarterly numbers might draw someone's attention. However, with a proper discussion, the public service might say, "This quarter's numbers are much higher than we thought based on the parliamentary vote because there has been an oversubscription," or "The numbers are much lower because not as many people are applying for the funded program as we thought might be the case." Either way, this committee and other senators of this house would have the ability to assess, to question and to perhaps make constructive suggestions relative to what is left of the in-year spending.

**Senator Stratton:** If you are going through a process and implementing something, such as the gun control program, and costs are continually rising, you now know quarterly what is taking place; the process is there. It is taking place. You become aware of it, but then what? How does this committee flag it so that the minister and the department can ask what this committee or Parliament can do other than wave a red flag again to say that there is no control here?

**Senator Segal:** The difference is as follows: The options for senators or members of Parliament to ask the minister responsible about a spending trend does not just exist 18 to 20 months after the money was spent. You can ask questions this spring about the trend as of the end of December.

Many quarterly reports of publicly traded companies in Canada experience surges during a particular quarter, either in revenues or by way of a loss factor. When asked about that, the companies will say it is a timing issue because they booked the sales over the course of a month and they show up in the next quarter. Everybody gets used to that. We will get used to that as well, as we look at government spending patterns, but we now do not have the option of even asking those questions because we do not get the information, neither does the taxpayer or the media, except many months after the money has been spent. Whether senators, in their wisdom, and members of other place choose to

problème et aurait pu formuler les recommandations de principe jugées nécessaires à un moment encore opportun avant que tout l'argent soit dépensé, ce que le système actuellement en vigueur, d'après moi, ne permet pas.

**Le sénateur Stratton :** Je suis curieux. Pour reprendre l'exemple du registre des armes à feu, notre comité recevrait des rapports trimestriels sur les dépenses.

**Le sénateur Segal :** Pour le présent exercice, les comités de vérification, établis dans beaucoup de ministères, se réuniraient maintenant pour examiner les coûts réels à la fin du 31 décembre et détermineraient comment en faire rapport efficacement dans les prochaines semaines, probablement à tous les parlementaires et au Bureau parlementaire du budget prévu dans le projet de loi C-2. Idéalement, on pourrait ainsi faire une analyse de ce qui se passe, qui ne serait pas fondée sur le gros rapport du vérificateur général ou les livres bleus, mais sur les secteurs d'activité précis de l'administration publique. Le comité pourrait décider d'examiner les questions qu'il juge appropriées. Il y a certains rapports qu'il n'y aurait pas lieu de discuter, tandis que d'autres pourraient susciter de l'intérêt. Cependant, les fonctionnaires pourraient indiquer que certains chiffres sont plus élevés que les crédits parlementaires affectés parce qu'il y a eu trop d'inscriptions, ou encore qu'ils sont inférieurs à ce qui était prévu parce qu'un programme a été moins populaire qu'on l'aurait pensé. Dans un sens ou dans l'autre, votre comité et d'autres sénateurs pourraient évaluer, poser des questions et peut-être formuler des suggestions constructives pour le reste des dépenses de l'année.

**Le sénateur Stratton :** Si on met en place un programme comme celui sur le contrôle des armes à feu et que les coûts ne cessent d'augmenter, disons qu'on sait maintenant ce qui se passe tous les trimestres. Le système existe, prend forme. Vous êtes au courant de la situation, mais après? Comment le comité procède-t-il pour que le ministre et le ministère lui demandent, à lui ou au Parlement, ce qu'il peut faire d'autre que de sonner l'alarme pour signaler que la situation est hors de contrôle?

**Le sénateur Segal :** La différence, c'est que les sénateurs ou les parlementaires peuvent interroger le ministre responsable sur les dépenses à venir pas seulement 18 à 20 mois après que l'argent a été dépensé. Vous pouvez poser des questions ce printemps sur ce qui s'est passé à la fin de décembre.

Beaucoup de rapports trimestriels de sociétés canadiennes cotées en bourse font état d'augmentations ou de pertes de revenus. Les entreprises vont expliquer que c'est une question de temps parce que les ventes inscrites au cours d'un mois apparaissent le trimestre suivant. Tout le monde s'habitue à ce genre de situation. Nous nous y habituerons nous aussi pour ce qui est des dépenses gouvernementales, mais nous n'avons même pas, pour l'instant, la possibilité de poser ces questions parce que ces renseignements ne nous sont pas fournis, pas plus qu'ils ne le sont aux contribuables ou aux médias, sauf beaucoup plus tard, une fois que l'argent est dépensé. C'est alors qu'il appartiendra

use the quarterly information to ask questions, or whether ministers choose to reflect on quarterly information from other governments that may be available to them for the first time outside the frame of reference of the Treasury Board is up to them. The proposition implicit in this legislation is that they should have the option of deciding whether they wish to do so or not.

**Senator Stratton:** In the private sector, if reporting is a fairly constant — quarterly, semi-annually or annually — the CEO is punished or rewarded according to the stock market. Bad reporting, bad year or bad quarter, the market goes down and the CEO could pay the price with his job.

What is the price to be paid by the minister or the bureaucracy for failing to deliver? That is what we must be about here. With your proposed system, which I think is an excellent one, there should be some method, other than making us aware, of being able to state to the public that this is taking place. What is the penalty?

**Senator Segal:** This proposal will allow the Senate and others to look at what actually happened in quarterly expenditures versus what was planned for in the estimates.

For example, none of us would be surprised if the Department of Foreign Affairs and International Trade had a huge bulge in expenditures for the quarter in which Canadians were brought home from Lebanon on an emergency basis. That would have been seen as an unexpected expenditure which provided marginal cost pressures.

In the management discussion, assessment and analysis provided for by the legislation, the deputy minister or chief accounting officer of the department would indicate why there has been a surge in expenditure. They would explain if it was structural, if it was expected to go on for the rest of the year or if it was just a one-quarter event, as well as how we would accommodate it. That description would allow us to look at how effective the estimates process was at the outset.

When there are massive distinctions between what was planned and what actually occurred, the judgement will rely on why that difference transpired. If it transpired by virtue of an unexpected public event to which the government had to respond, that is one thing. If it transpired because of bad management and there is some consistency to that view, my understanding is that it is within the purview of Parliament to suggest to Treasury Board and others that the matter be dealt with in terms of how management is rewarded or otherwise.

**Senator Mitchell:** I think we would all agree with the maxim that if you cannot measure it, you cannot manage it. Closer and timelier reporting will focus management.

One of my concerns is that there is a danger of paralysis in the public service now with so much auditing of auditors by auditors. In the Federal Accountability Act, we saw the creation of seven more commissions or committees or positions that would contribute to this accountability process. Have you given some

aux sénateurs, dans leur sagesse, et aux députés de décider s'ils veulent poser des questions sur les rapports trimestriels, tout comme il appartiendra aux ministres de décider s'ils veulent tenir compte des rapports trimestriels d'autres administrations publiques auxquels ils ont accès à l'extérieur du cadre de référence du Conseil du Trésor. Ce projet de loi leur permettrait implicitement de décider ce qu'ils veulent faire.

**Le sénateur Stratton :** Dans le secteur privé, si les rapports paraissent assez régulièrement, quatre fois, deux fois ou une fois par année, le PDG est sanctionné ou récompensé en fonction du marché. Il s'agit que le rapport, l'année ou le trimestre soit décevant, que le marché baisse pour que le PDG en paie le prix et perde son poste.

Quel est le prix à payer pour le ministre ou les fonctionnaires qui ne donnent pas de bons résultats? C'est ce qu'il faut déterminer ici. Le système que vous proposez, qui est excellent, à mon avis, doit faire autre chose que simplement nous sensibiliser au problème ou nous permettre d'indiquer à la population ce qui se passe. Quelle est la pénalité?

**Le sénateur Segal :** Le projet de loi va permettre au Sénat et à d'autres de comparer les dépenses effectuées au cours d'un trimestre à ce qui a été prévu dans le Budget des dépenses.

Par exemple, personne d'entre nous ne serait surpris si le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international avait enregistré une augmentation importante de ses dépenses au cours du trimestre pendant lequel des Canadiens ont été rapatriés d'urgence du Liban. Il s'agirait de dépenses imprévues exerçant peu de pression sur les coûts.

Dans les discussions, évaluations et analyses de gestion qui sont proposées dans le projet de loi, le sous-ministre ou le chef des services comptables du ministère indiquerait pourquoi il y a eu une augmentation des dépenses. Il expliquerait si elle est structurelle et si elle devrait se poursuivre ou non jusqu'à la fin de l'année, et comment il en serait tenu compte. Ces explications nous permettraient de vérifier l'utilité des prévisions budgétaires.

Quand il y a de grandes différences entre ce qui a été prévu et ce qui s'est effectivement passé, les décisions seront prises en fonction des raisons qui justifient ces différences. Si elles sont attribuables à une situation imprévue à laquelle le gouvernement a dû répondre, c'est une chose. Si elles sont attribuables à une mauvaise gestion systématique, je pense qu'il est du ressort du Parlement de proposer au Conseil du Trésor et à d'autres d'envisager de récompenser les gestionnaires ou autre chose.

**Le sénateur Mitchell :** Je pense que nous sommes tous d'accord avec le principe qui veut que si on ne peut mesurer, on ne peut gérer. Des rapports plus rapprochés et en temps importun focaliseront la gestion.

Une chose qui m'inquiète, c'est que la fonction publique risque la paralysie maintenant, tellement il y a de vérifications de vérificateurs par des vérificateurs. Avec la Loi fédérale sur la responsabilité, il y a eu création de sept commissions, comités ou postes supplémentaires devant contribuer à ce processus de



thought to the idea of this contributing further to paralysis, to greater bureaucracy, to more distraction from getting the job done?

**Senator Segal:** The new officers of Parliament that have been created by Bill C-2 all largely have a retroactive mission: to assess what has happened after something has transpired. I argue that part of what germinated the interest in Bill C-2, independent of any partisan debate that may transpire, is a concern there is no in-year control or awareness of what is transpiring. Hence, you stock up on the post-factum — what I call “parliamentary posse” — information.

While the intent is constructive and largely helpful — I am sure these officers will be diligent and fair minded — I think of all the western movies where the posse rides out of town. When they come back, if there is no dead guy on a horse, they have not been seen to do their duty, which may or may not be fair.

What I hope this proposal will do is allow for the public discussion and debate of financial issues as they come up so there are no surprises 18 months later when the Auditor General gets a chance to audit that particular department. The matter has already been discussed and is on the public record. I see that as a protection for public servants because the quarterly disclosure liberates them from any concern that a subsequent audit will find something not already disclosed. That is part of the mission of the Auditor General, to bring to public light matters of concern, in her judgment. That is number one.

Number two, there will be an adjustment period to bring this measure into effect should this committee and the Senate decide to pass it along to the other place for consideration.

As a matter of courtesy, I did meet with both the Auditor General of Canada and the Comptroller General of Canada to get their views on the matter, and they will choose to share them as they deem appropriate. I believe in a legitimate transition period, with tier-one departments perhaps going sooner because they are better able to, along with Crown corporations, many of whom already report in this format now and would not have to make substantive changes. Many Crown corporations made the decision, to their credit, that we should have balance sheets that are easily understandable on Bay Street and in the financial community in the event Her Majesty decides she wants to spin off one of those Crown corporations. Therefore, having private sector structure, accountability and accrual accounting in place is a wise thing to do.

While there will be costs, we are spending \$200-plus billion of the taxpayers' money on an annual basis. If we have to spend \$10 million, \$20 million or even \$30 million over a three-year period to ensure we are able to account for it in a way that gave everyone full information on a timely basis, I do not think that would be excessive. Otherwise, we do not really know what is going on.

responsabilisation. Est-ce que vous avez réfléchi au fait que ceci pourrait contribuer encore à cette paralysie, à la paperasserie, à détourner l'attention de la tâche à accomplir?

**Le sénateur Segal :** Les nouveaux hauts fonctionnaires du Parlement dont les postes ont été créés par le projet de loi C-2 ont tous, surtout, une mission rétroactive : évaluer ce qui est arrivé après le fait. Je dirais que ce qui a semé le germe d'un intérêt pour le projet de loi C-2, mis à part tout débat partisan qu'il pourrait susciter, est une préoccupation sur le fait qu'il n'y a pas de contrôle en cours d'exercice, ou de sensibilisation à ce qui se passe. Ainsi, on fait le plein après le fait de renseignements — sur ce que j'appellerais la « troupe parlementaire ».

Bien que le but visé soit constructif et généralement utile — je suis sûr que ces hauts fonctionnaires seront diligents et équitables — il me vient à l'esprit tous les westerns où une troupe à cheval quitte la ville. Quand elle revient, s'il n'y a pas un mort sur un cheval, on n'a pas l'impression qu'ils ont fait leur travail, ce qui peut être ou ne pas être vrai.

Ce que j'espère avec cette proposition, c'est ouvrir la discussion et le débat public sur les enjeux financiers tandis qu'ils surviennent, pour qu'il n'y ait pas de surprise 18 mois plus tard quand la vérificatrice générale a l'occasion de vérifier ce ministère particulier. La question a déjà fait l'objet d'une discussion, qui est dans les registres publics. Je considère que c'est une mesure de protection des fonctionnaires, parce que la divulgation trimestrielle les libère de toute crainte qu'une vérification subséquente fera ressortir quelque chose qui n'a pas déjà été divulgué. C'est une partie de la mission du vérificateur général, d'amener les situations préoccupantes sous les projecteurs publics, selon son jugement. C'est une première chose.

La deuxième, c'est qu'il y aura une période d'ajustement pour la mise en vigueur de cette mesure, si le comité et le Sénat décidaient de le transmettre à l'autre Chambre pour examen.

Par courtoisie, j'ai rencontré la vérificatrice générale du Canada et le contrôleur général du Canada pour sonder leur avis sur la question, et ils choisiront de l'émettre quand ils le jugeront pertinent. Je crois en une période de transition légitime, avec les ministères du premier palier pour commencer parce qu'ils sont mieux en mesure de le faire, avec les sociétés d'État, dont bon nombre présentent déjà leur rapport selon ce format et n'auront pas à faire de grands changements. Bien des sociétés d'État ont décidé, tout à leur honneur, que nous devrions avoir des bilans qui soient faciles à comprendre sur Bay Street et dans la communauté financière au cas où Sa Majesté décide qu'elle veut réorganiser l'une de ces sociétés. Par conséquent, il est sage d'avoir une structure, des normes d'imputabilité et une comptabilité d'exercice semblables au secteur privé.

Bien que cela représente des coûts, nous dépensons quelque 200 milliards de dollars et plus de l'argent des contribuables chaque année. S'il nous faut dépenser 10, 20, ou même 30 millions de dollars sur trois ans pour nous assurer de pouvoir en rendre compte de manière à informer tout le monde complètement en temps opportun, je ne pense pas que ce soit excessif. Autrement, nous ne savons pas vraiment ce qui se passe.



**Senator Mitchell:** Could you give us an idea of what support you have from the Prime Minister and your caucus?

**Senator Segal:** I have determined that the Prime Minister has more important things to consider than this particular bill. I did speak with both the then President of the Treasury Board and the Minister of Finance when the bill was introduced to the Senate. Once it cleared first reading, I sought their advice and was given nothing but encouragement. I cannot speak for the present President of the Treasury Board as I have not had a chance to consult with him since his appointment.

**Senator Mitchell:** You mentioned Adscam and gun control as examples. In the spirit of those examples, I would ask you about your take on the following situation. This would not prevent a minister such as Minister Fortier from failing to tender major defence contracts, which may therefore result in higher costs for something that would be lower had we tendered them. However, it would presumably allow government to ensure that, once tendered, the contracts would not be overspent; is that correct?

**Senator Segal:** If the accrual accounting part of this process were embraced, that would require that every government department would have to make a disclosure of material developments, which is usually a certain percentage of the total expenditure of their department. It would strike me as highly unlikely that a decision made for the purpose of dealing with a particular tendering issue in a certain way, if it had an impact above 1 or 2 per cent of expenditures, could not be disclosed on a quarterly basis and be open to discussion, as I think most taxpayers would want it to be.

If I can come back to the reference to gun control and Adscam, I have always worked on the premise — this may be the result of being in a think tank for too long and being non-partisan for seven years — that anyone in a position of substantive control at a ministerial or deputy level operated in good faith; and that many of these numbers did not become absolutely public so they could act in good faith by remedial action as quickly as possible.

Going forward, how do we learn from those things where despite people acting in good faith bad things happen? We have learned that the more quarterly disclosure of information everyone has their disposal, the more options there are to fix something before something going in the wrong direction goes so far wrong that it leads to more serious allegations.

**Senator Mitchell:** Our briefing notes include a paper by Tom Axworthy and Julia Burch. It includes a chart that talks about the impact of policy changes on accounting, and it refers to environmental liabilities — that the net debt column and

**Le sénateur Mitchell :** Pourriez-vous nous donner une idée de l'appui que vous recevez du premier ministre et de votre caucus?

**Le sénateur Segal :** Je me suis rendu compte que le premier ministre a des sujets de réflexion plus importants que ce projet de loi particulier. Je me suis bien entretenu avec le président de l'époque du Conseil du Trésor et avec le ministre des Finances quand le projet de loi a été présenté au Sénat. Une fois qu'il a passé la première lecture, j'ai demandé leur avis et n'ai reçu que des encouragements. Je ne peux rien dire du président du Conseil du Trésor actuel, puisque je n'ai pas encore eu l'occasion de le consulter depuis sa nomination.

**Le sénateur Mitchell :** Vous avez donné les exemples d'Adscam et du registre de contrôle des armes à feu. En rapport avec ces exemples, j'aimerais avoir votre avis sur la situation qui suit. Cela n'empêcherait pas un ministre, comme le ministre Fortier, d'omettre de faire un appel d'offres pour les importants contrats de la défense, ce qui pourrait entraîner des coûts supplémentaires pour quelque chose qui serait moins cher si on avait fait un appel d'offres. Cependant, on peut supposer que cela permettrait au gouvernement de s'assurer qu'une fois attribués, les contrats ne dépasseraient pas le coût prévu; c'est bien cela?

**Le sénateur Segal :** Si on adoptait l'élément de comptabilité d'exercice de ce processus, il faudrait que chaque ministère communique les données du développement du matériel, qui représente généralement un certain pourcentage de l'ensemble des dépenses de leur ministère. Il me semblerait hautement improbable qu'une décision prise dans le but de régler d'une façon particulière un certain enjeu se rapportant à un appel d'offres, si elle a une incidence dépassant de plus de un ou deux pour cent les coûts prévus, ne puisse être divulguée à chaque trimestre et ouverte à la discussion, comme je pense que la plupart des contribuables le voudraient.

Si je peux revenir à la mention du registre des armes à feu et d'Adscam, j'ai toujours fonctionné sur la prémisse — cela peut être la conséquence de ma participation pendant trop longtemps à des groupes de réflexion, et de ma neutralité politique pendant sept ans — que toute personne qui se trouve en position de pouvoir important, au niveau du ministre ou du sous-ministre, a agi de bonne foi; et que si bon nombre de ces chiffres n'ont pas été rendus absolument publics, c'était pour leur permettre de prendre de bonne foi des mesures correctrices aussi rapidement que possible.

Quand nous nous tournons vers l'avenir, quelle leçon pouvons-nous retenir de ces situations, en dépit du fait que les gens ont agi de bonne foi, de mauvaises choses soient arrivées? Nous avons appris que plus il y a de communication trimestrielle des renseignements dont tout le monde dispose, plus il y a de solutions pour régler quelque chose avant que la situation se détériore à tel point qu'elle donne lieu à de plus graves allégations.

**Le sénateur Mitchell :** Nous avons, dans notre documentation, un document signé de Tom Axworthy et Julia Burch. Il comporte un tableau qui traite de l'incidence des changements sur les modifications de la politique comptable, et il y est question de

accumulated deficits would increase. Could you reflect on that suggestion? Would your proposal include an accounting for environmental inputs or impacts?

**Senator Segal:** One of the things we have seen over time is that as the accounting profession, for example, and investors and financial markets have become concerned about an issue, they have directed that publicly traded corporations give a specific accounting of how they are progressing on that issue long before the crisis point. This happened with respect to Y2K. That transition was something that every publicly traded company in Canada — every bank and retail operation — had to discuss in their quarterly statements. They had to indicate what they were doing about Y2K and how they intended to fix their systems to make sure there was no crisis on January 1, 2000.

Government departments, to their credit, did a superb job in making the same transition around 2000. We do not talk about it much because it was a success, and therefore it gets left off the front pages. The private sector, the governments, people running sensitive operations — banking and the rest — did a superb job in effecting that transition. I am sure it cost a lot of money. We may never know how much it cost, but every penny of it was well invested because of the cost had the job not been done properly. Environmental issues are now very much a part of what quarterly financial statements have to address.

If we look at the famous case of Inco having to make a decision about its scrubbers and sulphur emissions in Sudbury, it was not only pressure from the provincial government and others to deal with the emissions, but it was Wall Street having to understand what would happen to their balance sheet based on environmental liabilities that had not yet been sorted out. It was only when they could say that they now have approval from the province, a plan they have agreed to, and that they are managing their liabilities, that we began to see real progress.

I believe that we will soon see the same demands made of government. We have to find a manageable way of accounting to reflect that, but in a host of areas, whether it relates to nuclear power, national defence or various farming programs. There are environmental impacts, and the notion that we would not be dealing with those in an update way so that Parliament has the right to understand them and question them on their basis strikes me as highly unlikely.

**Senator Eyton:** The bill that you are sponsoring represents dramatic changes. It is not simply a matter of accounting or recording numbers. Properly applied, it will represent fundamental change in the way governments conduct their business. It will have much more immediacy and currency, and it seems to me that there will be much greater accountability.

passifs environnementaux — qu'il y aurait augmentation de la dette nette et du déficit accumulé. Est-ce que vous pourriez nous en parler? Est-ce que votre proposition comprendrait la responsabilité à l'égard de l'environnement ou des impacts?

**Le sénateur Segal :** L'une des choses que nous avons constatées avec le temps, c'est que lorsque la profession comptable, par exemple, et les investisseurs et les marchés financiers ont commencé à se préoccuper d'un enjeu, ils ont dit que les sociétés cotées en bourse devraient rendre compte avec précision de leurs progrès relativement à cet enjeu bien avant d'arriver au point de crise. C'est ce qui est arrivé avec le passage à l'an 2000. Cette transition a été un enjeu dont toute société cotée en bourse du Canada — toute banque et tout commerce de détail — a dû traiter dans ses rapports trimestriels. Il fallait qu'ils disent ce qu'ils faisaient en prévision du passage à l'an 2000, comment ils comptaient arranger leurs systèmes pour s'assurer qu'il n'y ait pas de crise le 1<sup>er</sup> janvier 2000.

Les ministères, et c'est tout à leur honneur, ont fait un travail superbe en assurant cette transition à l'an 2000. Nous n'en parlons pas beaucoup parce que cela a été un succès, et par conséquent, le sujet ne fait pas les manchettes. Les secteurs privés, les gouvernements, les gens qui dirigent des opérations délicates, les banques et les autres — ont fait un superbe travail pour cette transition. Je suis sûr que cela a coûté beaucoup d'argent. Nous ne saurons peut-être jamais combien, mais chaque sou a été bien investi, parce que c'est ce qui a fait que le travail s'est fait comme il le fallait. Les enjeux environnementaux sont désormais largement une part de ce dont doivent traiter les rapports financiers.

Si nous regardons la fameuse affaire d'Inco, qui devait prendre une décision au sujet de ses épurateurs et de ses émissions de soufre à Sudbury, ce n'était pas seulement une question de pression du gouvernement fédéral et d'autres pour composer avec les émissions, mais aussi Wall Street qui devait comprendre ce qui arriverait à son bilan à la lumière de responsabilités environnementales qui n'avaient pas encore été définies. Ce n'est que quand ils ont pu dire qu'ils avaient obtenu l'aval de la province, qu'ils avaient un plan dont il avait été convenu et qu'ils géraient leurs responsabilités, qu'on a constaté des progrès réels.

Je pense que nous allons bientôt constater que les mêmes exigences seront faites au gouvernement. Nous devons trouver une méthode comptable gérable pour le faire ressortir, mais dans tout un éventail de domaines, qu'il s'agisse d'énergie nucléaire, de défense nationale ou des divers programmes agricoles. Il y a des impacts environnementaux, et l'idée que nous ne composerons pas avec eux en faisant le point sur la situation, pour que le Parlement ait la possibilité de les comprendre et de les remettre en question, me semble tout à fait improbable.

**Le sénateur Eyton :** Le projet de loi que vous parrainez propose des changements radicaux. Ce n'est pas seulement une question de comptabilité ou de consignment de chiffres. S'il est appliqué correctement, il changera fondamentalement la manière dont les gouvernements mènent leurs affaires. Ce sera beaucoup plus immédiat et actuel, et il me semble qu'il y aura beaucoup plus de responsabilité.



Where did Bill S-217 come from? I recognize that you are the sponsor. It seems to me that something as important as this should have good support and analysis as you tabled it. There was a little discussion about the government of the day and whether or not they were made fully aware. Does this proposal have broad support in academia? Are parts of the electorate well informed? Do parts of Bay Street know about the bill and do they favour it?

**Senator Segal:** The actual drafting of the bill was done with the aid of the legislative drafting group at the Senate. The technical wording used to express the ideas, which I worked on with them, came from that usual source.

Before the bill was introduced, I had general discussions with people at the Canadian Bankers Association, the Chartered Accountants of Canada and others about their response to what might transpire if we institute a quarterly reporting regime. I want to be fair. None of them saw it as a compelling priority in terms of the other demands that they have to face on behalf of their members, but most thought it would be a reasonably constructive improvement in the way we report, without forejudging what the cost might be of achieving that transition. One would not want to be in any way unrestrained in that respect.

I have since communicated with a host of organizations to bring them up to date on the bill, having passed second reading, and have made them aware of the committee's considerations. I have encouraged them to reflect on the bill and, if they had any views, to forward them to members of the committee as might be appropriate. I do not know what they will say.

Let me also say that if one were to have a public rally in support of quarterly reporting, we would have to be giving away a lot of free beer and pizza to get people to show up. I take your point as both well-intentioned and thoughtful.

That being said, the opportunity to make constructive changes that improve the administration of Her Majesty's funds is one that I am sure I share with everyone around this table as a worthwhile level of activity when one is in the upper chamber.

**Senator Eyton:** Proposed section 65.1(1) of Bill S-217 says: "During each fiscal year, every portion of the federal public administration named in Schedule I, IV or V . . ." and then goes on. They are the portions of the government that are covered.

My question is twofold. What particular portions are covered and why were they selected, given the menu that you have? Second, by picking those particular portions, does it thereby avoid a more general application of quarterly reporting in the government as a whole?

D'où est venu le projet de loi S-217? Je vois que vous en êtes le parrain. Il me semble que quelque chose d'aussi important que cela devrait jouir d'un bon appui et avoir été amplement analysé tel que vous l'avez présenté. Il y a très peu été question du gouvernement de l'époque et s'il était ou non complètement au courant. Est-ce que cette proposition jouit d'un vaste soutien du milieu universitaire? Est-ce que des parties de l'électorat sont informées? Est-ce que des éléments de Bay Street sont au courant de l'existence du projet de loi et y sont-ils favorables?

**Le sénateur Segal :** Le projet de loi a, en fait, été rédigé avec l'aide du groupe de rédaction législative au Sénat. Le libellé technique employé pour exprimer les idées, auquel j'ai travaillé avec eux, émane de cette source habituelle.

Avant de présenter le projet de loi, j'ai eu des discussions générales avec des gens de l'Association des banquiers canadiens, l'Institut canadien des comptables agréés et d'autres pour connaître leur réaction à ce qui pourrait survenir si nous instaurions un régime de rapports trimestriels. Je tiens à être franc. Aucun n'a jugé que ce fût une priorité importante en comparaison d'autres exigences auxquelles ils doivent répondre pour leurs membres, mais la plupart ont trouvé que ce serait une amélioration raisonnablement constructive par rapport au système actuel de rapports, sans préjuger des coûts de cette transition. Il est certain qu'on ne voudrait pas que cela se fasse sans la moindre restriction.

J'ai, depuis lors, communiqué avec tout un tas d'organisations pour les mettre à jour sur le projet de loi, qui avait passé la deuxième lecture, et je les ai mis au courant des points de vue du comité. Je les ai encouragés à réfléchir au projet de loi et, s'ils avaient des observations à faire, à les transmettre aux membres du comité au besoin. Je ne sais pas ce qu'ils diront.

Permettez-moi aussi de dire que s'il devait y avoir un ralliement public à l'appui des rapports trimestriels, il faudrait distribuer beaucoup de bière et de pizza pour que les gens viennent. Je considère votre observation comme étant bien intentionnée et réfléchie.

Cela étant dit, je ne doute pas que tout le monde, autour de cette table, reconnaît la valeur de cette occasion d'apporter des changements constructifs qui améliorent la gestion du Trésor de Sa Majesté comme étant un niveau d'activité valable quand on siège à la Chambre haute.

**Le sénateur Eyton :** Le paragraphe 65.1(1) du projet de loi C-217 stipule : « Au cours de chaque exercice, chaque élément de l'administration publique fédérale nommé aux annexes I, IV ou V [...] » et ça continue. Ce sont les éléments du gouvernement qui sont visés.

Ma question a deux volets. Quels éléments particuliers sont visés, et pourquoi eux, dans l'optique de votre programme? Deuxièmement, en choisissant ces éléments en particulier, est-ce que cela prévient l'application plus générale de l'obligation de présentation de rapports trimestriels au gouvernement dans son ensemble?



**Senator Segal:** When one looks at those portions as described, we are dealing with every federal government department, with every major Crown corporation, and with central agencies and line ministries. We are basically dealing with the core operating units by which the federal government discharges its obligations under the Constitution.

I have had representations made to me by various officials about this having to happen on a phased basis. It has been communicated to me informally that the Bank of Canada is not excited about making quarterly statements of its various activities for a host of reasons that relate to its broader obligations, to the strength of the currency and related issues. I am not an ideologue on any of this. There may be amendments that this committee and others may want to recommend in the process.

Essentially, I am looking for everyone who has major expenditure authority to be reporting on how that authority was exercised during every quarter. Specifically, I am looking for a comparison between the vote for a department in terms of use of funds from the Consolidated Revenue Fund, how much they actually spent, how that looks next to what they spent over the same quarter last year, and why, and if there is a difference, is it explainable? If it is not explainable, what are they saying in their management discussion and analysis about why that difference in expenditure transpired? I would suspect that in 98 per cent of the cases there may be a good, solid administrative reason why that difference transpired. The discipline of having to report on a quarterly basis would be very much in the public interest.

**Senator Eyton:** Coming back to my question, I assume from the listing of the schedules that some portions of the government are excluded.

**Senator Segal:** I did not exclude any portion of government that had a meaningful expenditure role. Some expenditures relate to areas such as communications, security and security activities generally which are not reported on in that fulsome fashion. I understand those exemptions and have no difficulty with them.

**Senator Eyton:** Is there some means by which this reporting can be aggregated so we are not simply looking at portions of the government individually but, rather, some sort of collective?

**Senator Segal:** My understanding of what happens now is that the Department of Finance puts out a quarterly statement, which outlines the large number of expenditures by the Crown during the previous quarter, and revenues, per se, and what the gap is. That is done on a quarterly basis all the time and has been for years.

What we do not have, however, is a public disclosure department by department, so we do not get the quarterly number for the Department of National Defence, HRDC, Health Canada, or any of those departments.

Clearly, within Treasury Board and the Department of Finance, they must have those numbers; otherwise, they could not possibly produce the quarterly number with any acuity. The

**Le sénateur Segal :** Si on regarde les éléments décrits, il s'agit de chaque ministère du gouvernement fédéral, de chaque grande société d'État et des organismes centraux et ministères responsables. Il s'agit en fait des unités centrales d'exploitation par le biais desquelles le gouvernement fédéral s'acquitte des obligations dictées par la Constitution.

Divers fonctionnaires m'ont expliqué que cela devrait se faire de façon graduelle. J'ai appris par des voies non officielles que la Banque du Canada n'est pas enthousiaste à l'idée de présenter des rapports trimestriels sur ses activités diverses pour toutes sortes de raisons liées à ses obligations plus générales, à la vigueur de notre monnaie et à des questions connexes. Je ne suis pas idéologue, sur aucun de ces plans. Il pourrait y avoir des modifications que le comité et d'autres pourraient recommander en cours de processus.

En fait, je cherche à ce que tout le monde qui a un pouvoir de dépense important rende compte à chaque trimestre de la manière dont ce pouvoir a été exercé. Plus précisément, je cherche à faire une comparaison entre le poste d'un ministère en rapport avec l'utilisation des fonds du Trésor, combien a vraiment été dépensé, quelle différence il y a avec les dépenses au même trimestre de l'année dernière et pourquoi, et s'il y a un écart, peut-il être expliqué? S'il ne peut l'être, que disent-ils, dans les discussions de la direction et l'analyse, sur les raisons de cet écart dans les dépenses? Je soupçonne que dans 98 p. 100 des cas, il peut y avoir une bonne raison administrative bien solide pour justifier cet écart. La discipline imposée par l'obligation de rendre compte tous les trimestres des dépenses serait largement dans l'intérêt du public.

**Le sénateur Eyton :** Revenons à ma question. Je présume, d'après la liste des annexes, que certains éléments du gouvernement sont exclus.

**Le sénateur Segal :** Je n'ai exclu aucun élément du gouvernement qui a un important pouvoir de dépenses. Certaines dépenses sont liées à des domaines comme les communications, la sécurité et les activités relatives à la sécurité généralement qui ne font pas l'objet de rapports aussi exhaustifs. Je comprends ces exemptions et je n'y vois pas de problème.

**Le sénateur Eyton :** Y a-t-il des moyens de fusionner ces rapports pour ne pas seulement observer des éléments du gouvernement en soi, mais plutôt en quelque sorte collectivement?

**Le sénateur Segal :** D'après ce que je comprends de ce qui arrive maintenant, le ministère des Finances émet un rapport trimestriel, qui décrit un grand nombre des dépenses de l'État pendant le trimestre précédent, les recettes en tant que telles, et l'écart. Cela se fait tous les trimestres, tout le temps, et depuis des années.

Ce que nous n'avons pas, par contre, c'est une communication publique ministère par ministère, donc nous n'avons pas de chiffres trimestriels pour le ministère de la Défense nationale, DRHC, Santé Canada ou aucun de ces autres ministères.

Il est certain qu'au Conseil du Trésor et au ministère des Finances, ils doivent avoir ces chiffres; autrement, ils ne pourraient produire les chiffres trimestriels avec exactitude. Ce

numbers are large anyway, so why can we not find some way of putting those numbers into the public domain so that a committee of Parliament that deals in matters relating to health, or a committee of the Senate that deals in matters relating to national defence, can look at quarterly numbers? It may very well be that the numbers are of no significance whatsoever, or it may be that after a couple of quarters there is a trend which is either profoundly encouraging or troubling. Members of the committee could then have the chance, if they so choose, to ask the deputy for clarification and detail. That would be the net public benefit of the process.

**Senator Eyton:** You talked about transition. I was concerned about the detail and how things work. You mentioned that the bill would be applied in phases. Bill S-217, as it reads now, comes into effect in its entirety 120 days after Royal Assent. It may be that assent is given in instalments.

I wish to speak about the 45 sitting days for reporting. In the private sector, these quarterly reports are standard in that there are hard dates during the calendar year and they come out on a regular basis. Does it not seem difficult to deal with when our reporting requirement is each quarter? The limit is 45 full sitting days for Parliament, which means irregular reporting dates that could be six or nine months out of time. Is that not a flaw?

**Senator Segal:** It may be a flaw. Some of the officials with whom I have spoken at Treasury Board have said that the method by which these quarterly numbers might be distributed would be important and that it might be easier for them to have an obligation to put those numbers up on their website on a quarterly basis, with fixed hard dates, and not be tied to the nature of parliamentary sittings. I would have no difficulty if that change facilitated both clarity and a more manageable transition.

**Senator Eyton:** I am curious: Are there precedents for this proposal? Do other governments do this?

**Senator Segal:** I am led to believe that the Australians have been doing this for some time and that the movement to accrual finance has been taken up in some of our own provinces — namely, British Columbia, Alberta and Ontario — in terms of accounting. No one has moved to quarterly reporting yet here, but it does take place in other Commonwealth countries.

[Translation]

**Senator Ringette:** Senator Segal, my initial reaction on looking at your bill is that your aims are very laudable. As a sponsor myself of a private member's bill in the Senate that involves the government's human resources, one of the objections I encounter constantly concerns the cost of implementing these operations and maintaining them for a year. Have you

sont de gros chiffres de toute façon, alors pourquoi ne pouvons-nous trouver un moyen de les rendre du domaine public pour qu'un comité du Parlement qui s'occupe de questions liées à la santé, ou un comité du Sénat qui traite de défense nationale, puisse examiner les chiffres trimestriels? Il se pourrait bien que ces chiffres n'aient aucune importance, ou qu'après un ou deux trimestres, on constate une tendance profondément encourageante ou troublante. Des membres du comité pourraient avoir la possibilité, alors, s'ils le souhaitent, de demander des comptes et des détails au sous-ministre. C'est ce qui serait l'avantage net du processus pour le public.

**Le sénateur Eyton :** Vous avez parlé de transition. Je m'interrogeais sur les détails et la manière dont cela fonctionne. Vous avez parlé d'entrée en vigueur progressive du projet de loi. Le projet de loi S-217, tel qu'il est actuellement, entre en vigueur intégralement 120 jours après avoir obtenu la sanction royale. Peut-être cette sanction est-elle accordée de façon progressive.

J'aimerais parler des 45 jours de séance pour la présentation d'un rapport. Dans le secteur privé, ces rapports trimestriels sont standards, en ce sens qu'il y a des dates fixes pendant l'année civile et ils sont diffusés à intervalles réguliers. Est-ce que cela ne semble pas difficile à réaliser quand nos rapports doivent être présentés chaque trimestre? La limite était de 45 jours de séance entiers pour le Parlement, ce qui signifie des dates irrégulières de rapports, qui pourraient être espacés de six ou neuf mois. N'est-ce pas une faille?

**Le sénateur Segal :** Ce l'est peut-être. Selon certains fonctionnaires du Conseil du Trésor que j'ai consultés, la méthode de présentation des données trimestrielles pourrait se révéler importante et on faciliterait peut-être les choses s'il était obligatoire d'afficher trimestriellement les données sur les sites Web respectifs à des échéances fixes, sans être assujettis à la nature du calendrier parlementaire. Un tel changement ne me poserait aucun problème à condition que le tout soit clair et que la transition soit souple.

**Le sénateur Eyton :** Ma curiosité est piquée. Existe-t-il des précédents? D'autres gouvernements ont-ils recours à cette méthode?

**Le sénateur Segal :** Je crois comprendre que les Australiens utilisent cette méthode depuis quelque temps et que des provinces canadiennes — la Colombie-Britannique, l'Alberta et l'Ontario, notamment — ont adopté la comptabilité d'exercice. Cependant, aucune province n'a encore mis en œuvre la présentation trimestrielle au Canada, contrairement à d'autres pays du Commonwealth.

[Français]

**Le sénateur Ringette :** Sénateur Segal, en regardant votre projet de loi, ma première réaction est de dire que vos objectifs sont très louables. Ayant moi-même un projet de loi privé au Sénat, dans un autre domaine, touchant les ressources humaines du gouvernement, une des objections à laquelle je dois faire face continuellement est le coût de mise en place et le coût annuel de



estimated the costs of providing additional human resources to supply these reports? Have you analysed all of this?

**Senator Segal:** I have not done an in-depth analysis and I have no specific cost estimate. All I know is that during discussions with Treasury Board, some of our officials quoted transition costs as somewhere in the neighbourhood of \$50 million. As far as I know, the minister asked officials to put these cost estimates on paper, somewhat like a formal estimate. However, the official in question refused to do that.

The projected \$50-million cost estimate is unrealistic and too high, in my view. However, even if it were a realistic figure, we are in the process of spending \$200 billion. The private sector, which is always urging government to limit its expenditures, has spent incredible sums of money to meet new accountability standards, after the debacles at Enron and at other companies. No one questioned these costs, even though they in fact represent a 10 per cent or 15 per cent increase in a company's administration costs.

There are reasons why protests over this spending were muted, one of which being that when money is spent in the private sector, 50 per cent of the amount is funded by Canadian taxpayers for whom this represents a before-tax-on-profit expense. The important thing to us is the principle involved here.

To answer your question directly, I have not done a detailed cost estimate, because to my mind, what is important here is the principle. If Parliament decides to move forward with this initiative, I would imagine that an implementation plan will be drawn up and costs will be examined in detail. However, if Parliament does not discuss this matter, and if we always wait for an exact estimate of the costs involved, then change will never come about.

**Senator Ringuette:** I agree with you completely. The \$50-million cost estimate for the transition phase is likely realistic, quite apart from ongoing annual operating costs.

However, I am looking at how practical it would be for committee members to receive status reports every three months. This could certainly help them to carry out their duties.

I wish you the best of luck with your private member's bill. As I said at the outset, your objectives are laudable. As with many other bills, cost considerations should not be an obstacle. In my opinion, it is a matter of accountability.

**Senator Segal:** One thing is a given, namely that from a financial administration standpoint, each department keeps a record of monthly expenditures. Since they already have a system in place, they will not be starting from nothing. We are talking

ces opérations. Avez-vous une estimation des coûts de la demande au niveau des ressources humaines additionnelles qui seraient nécessaires pour fournir ces rapports? Avez-vous fait une analyse de tout cela?

**Le sénateur Segal :** Je n'ai pas fait d'analyse en profondeur, je n'ai aucune estimation spécifique sur les coûts. La seule chose dont j'ai entendu parler, c'était un débat au sein du Conseil du Trésor où certains de nos fonctionnaires ont cité un montant de peut-être 50 millions de dollars pour effectuer cette transition. Le ministre, je l'ai entendu, a demandé aux fonctionnaires de mettre ces propos par écrit et de les signer, comme une estimation officielle, mais le fonctionnaire impliqué a décidé de ne pas le faire.

Même si le montant s'élève à 50 millions, je trouve que c'est un chiffre plus élevé que la réalité, mais même si c'est cela en réalité, nous sommes en train de dépenser 200 milliards. Le secteur privé, qui presse le gouvernement de toujours limiter ses dépenses, a dépensé des montants incroyables pour répondre aux nouveaux standards de comptabilité après les affaires Enron et autres. Personne n'a questionné les coûts sauf que cela représente une augmentation de 10 p. 100 ou de 15 p. 100 dans l'administration d'une compagnie.

Une des raisons pour lesquelles on n'a pas eu de grandes protestations là-dessus c'est parce que, quand ils dépensent leur argent dans le secteur privé, 50 p. 100 de ces fons sont financés par les contribuables canadiens et cela représente une dépense avant de payer leur impôt sur les profits, par exemple. Je pense que c'est le principe qui est très important pour nous.

Pour répondre directement à votre question, je n'ai pas fait une estimation détaillée des coûts parce que je trouve que c'est le principe qui est important. Et si le Parlement du Canada décide de procéder, on va avoir un plan de mise en œuvre, j'imagine, où ces questions de coûts vont être considérées en détail. Toutefois, si on ne commence pas par une discussion au Parlement, si on attend toujours d'avoir une estimation précise des coûts du changement, il n'y aura jamais de changement.

**Le sénateur Ringuette :** Je suis tout à fait d'accord avec vous; probablement que 50 millions pour la phase de transition est une estimation qui serait réaliste, sans compter les coûts annuels perpétuels qu'on devrait retrouver.

Par contre, je regarde l'aspect pratique pour les parlementaires de pouvoir, quand ils siègent en comité, avoir un état des résultats tous les trois mois qui pourraient certainement aider dans leurs tâches.

De mon point de vue, je vous souhaite bonne chance avec votre projet de loi privé. Comme je l'ai dit au tout début, je crois que c'est louable. La question des coûts, comme pour bien d'autres projets de loi, ne devrait pas être un élément d'embûche, mais je crois que c'est une question, justement, de reddition de compte.

**Le sénateur Segal :** Un des principes que j'ai pris comme acquis, c'était que chaque département, dans son administration financière, a maintenant des fiches qui indiquent combien ils ont dépensé le mois passé, combien ils sont en train de dépenser mois



about a transition phase for public reports. I hope that this transition can be managed in a way that does not result in excessive costs.

[English]

**Senator Peterson:** You have all the financial indices in your proposed amendments, as well as management discussion and analysis. Would you bullet or highlight disclosure statements as well, and would you envision any push-back by the bureaucracy on this matter? I would think it could get tenuous.

**Senator Segal:** The minute we talk about accrual accounting standards — and I made reference to an OSC format — the format would become one of laying out in bullet points, at the outset, the critical changes that have taken place from the plan in the previous quarter and why they have taken place. Explaining them at the outset would become a normative part of the process. Departments might require outside assistance to get the format straight, but once it is decided for two or three leading departments, it should be the same format for all departments so that we are looking at apples and apples and not apples and oranges.

I have heard two things from the public servants with whom I have had the chance to talk informally. By and large, most have said, yes, there will be some costs, but this will liberate them to always tell the truth of the numbers of every quarter and not find them massaged for reasons that relate to the politics of the day of whomever happens to be the government at the time. I see this as a protection for the honest public servant, the vast majority of whom are absolutely honest and are trying to do a good job about being open with Parliament regarding the numbers.

Some will say that all this proposal will do is produce a short-term discussion of numbers that are not meaningful until you see how the whole year rolls out. Well, you can say that about any publicly traded company or publicly managed pension fund. It is not our money. It belongs to someone else and we therefore have the obligation to report on it. I think most public servants treat the money with which they are entrusted by Parliament as not their money. I think they show the utmost of integrity.

We do not have a system now to allow that quarterly reporting to build up momentum over time so that the notion of anyone hiding anything becomes almost unlikely in the broader context. Transparency is liberating, although there are some costs.

I expect that public servants, who in many cases are overworked and are given more duties to carry without new staff or capacity, notwithstanding whoever happens to be in power, will not be looking for new systems. I understand that.

par mois. Ils ont ces fiches, ils ne doivent pas partir de zéro, ils ont un système déjà en place. Cela représente une transition du système, déjà en place pour les rapports publics mais avec un espace de transition. J'espère qu'on peut le gérer d'une façon qui ne va pas augmenter de façon excessive les coûts du changement.

[Traduction]

**Le sénateur Peterson :** Les amendements que vous proposez font état de toutes les données financières ainsi que de l'analyse et de l'examen par la gestion. Proposeriez-vous l'utilisation de puces ou du soulignement pour les différents éléments déclarés et envisagez-vous une certaine résistance de la part de la bureaucratie? Je dirais que cela pourrait être subtil.

**Le sénateur Segal :** Dès lors qu'il s'agit des normes relatives à la comptabilité d'exercice — et j'ai parlé du format de la CVMO —, il s'agirait d'entrée de jeu de faire précéder d'une puce chaque modification importante survenue au cours du trimestre précédent et de justifier cette dernière. Fournir une explication dès le départ deviendrait une partie normative du processus. Les ministères auraient peut-être besoin de l'aide de l'extérieur pour mettre ces modalités en œuvre, mais dès que celles-ci auront été arrêtées pour deux ou trois des principaux ministères, le tout devrait être alors uniformisé à l'ensemble des ministères. Les règles seraient donc les mêmes pour tous, sans aucune exception.

J'ai appris deux choses des conversations que j'ai eu la chance d'avoir à bâtons rompus avec les fonctionnaires. La plupart ont reconnu effectivement qu'il y aura effectivement des coûts, mais qu'ils donneront des chiffres qui traduiront la réalité de chaque trimestre et qui ne seront pas adaptés en fonction des considérations politiques des gens qui forment le gouvernement. Il s'agit, selon moi, d'une protection offerte aux fonctionnaires honnêtes. La vaste majorité des fonctionnaires sont tout à fait honnêtes et essaient de faire preuve de transparence lorsqu'ils fournissent des chiffres au Parlement.

Certains feront valoir que cette proposition ne fera qu'entraîner un examen ponctuel des chiffres, qui ne seront d'aucune utilité à moins d'avoir le tableau complet pour une année donnée. C'est pourtant ce qui se passe au sein de chaque société cotée en bourse ou de chaque fonds de pension public. Cet argent ne nous appartient pas. Elle appartient à quelqu'un d'autre et nous sommes donc tenus de présenter des rapports à cet égard. À mon avis, la plupart des fonctionnaires considèrent que l'argent que leur confie le Parlement ne leur appartient pas. Je pense qu'ils font preuve d'une intégrité absolue.

Nous ne sommes pas encore dotés d'un système en vertu duquel les rapports trimestriels, au fil du temps, font en sorte qu'il est presque impossible à quelqu'un de dissimuler quoi que ce soit dans un contexte plus général. La transparence a un effet libérateur, même si elle comporte certains coûts.

Je ne m'attends pas à ce que les fonctionnaires se mettent à la recherche de nouveaux systèmes, car, dans bien des cas, ils sont débordés de travail et ils doivent accomplir davantage de tâches sans pouvoir compter sur du personnel ou des moyens supplémentaires, et ce quelles que soient les personnes au pouvoir. Je le comprends.

That being said, if Parliament were to establish this as a priority, I think the public service would respond admirably, as they always have.

**Senator Peterson:** If this new reporting regime were to be implemented, who would oversee it? For public companies it is the securities commission.

**Senator Segal:** As our federal public service is now structured, the Comptroller General of Canada would be responsible for the integrity of the accounts, government wide, and would have counterparts working with him — chief financial officers, or however they may be typified in various departments.

To be fair, the Comptroller General has been working extensively to get every federal department to have an audit committee now, which would be made up of auditors from the outside world who have an understanding of the activities of that department and the financial literacy to assist in the audit capacity. Not all departments have responded to his general desire. I do not want to put words in his mouth, but I suspect he would like to see that audit capacity in all the departments before we run down this road. That is a legitimate concern on his part.

I am not troubled by the transition that might be adjusted to this bill allowing for some of that other work to transpire. Ultimately, a Crown agency and department could not put out a quarterly report unless a committee of outsiders had looked at it, based on independent analysis, to determine that they believe the numbers are fair and correct. It cannot just be an internal process. That is not acceptable in publicly traded companies across Canada, the United States and the democratic world, and it should not be acceptable for our government departments.

I do not think this gets in the way of ministerial accountability to Parliament. If anything, it will arm the minister with quarterly numbers that have been sanctioned. The minister then can make whatever case he or she may choose on whatever issue may be discussed by Parliament in every circumstance.

**Senator Murray:** Congratulations on your opening statement, senator, not just because it was a lucid explanation of the bill, but also a very eloquent affirmation of the principles behind the bill. You were at your best this morning; Senator Segal at his best is always pretty formidable, I would say.

I would like to know what we will do with all this information. It will be placed before us, if this bill goes through, every quarter for every department and agency of government. How are we to ensure, or what rules changes will we have to make in the House of Commons and Senate to ensure, that all this information does not just lie there or is shuffled off

Cela étant dit, si le Parlement faisait de ma proposition une priorité, je pense que la fonction publique réagirait d'une façon admirable, comme elle le fait toujours.

**Le sénateur Peterson :** Si ces nouvelles modalités devaient être mises en œuvre, qui exercerait la surveillance à cet égard? Les entreprises publiques relèvent de la commission des valeurs mobilières.

**Le sénateur Segal :** Selon la structure actuelle de notre fonction publique, le contrôleur général du Canada serait responsable de l'intégrité des comptes dans l'ensemble de l'administration fédérale et travaillerait en collaboration avec les directeurs financiers, les chefs des services financiers — ou quelle que soit leur appellation — dans les différents ministères.

Rappelons que le contrôleur général a déployé beaucoup d'efforts pour que chaque ministère fédéral se dote d'un comité de vérification composé de vérificateurs provenant de l'extérieur mais connaissant les activités ministérielles et possédant les compétences financières leur permettant de participer aux vérifications. Les ministères n'ont pas tous répondu à ce souhait du contrôleur général. Je ne veux pas prêter à ce dernier des propos qu'il n'aurait pas tenus, mais je suppose qu'il souhaiterait que chaque ministère se dote d'un tel comité de vérification avant que nous adoptions cette façon de faire. C'est un souhait légitime de sa part.

Je ne m'inquiète pas de la transition que ce projet de loi pourrait nécessiter pour que certains de ces autres mécanismes puissent être mis en place. En fin de compte, une société d'État ou un ministère ne pourrait pas publier un rapport trimestriel à moins qu'un comité externe l'ait examiné dans le cadre d'une analyse indépendante afin de confirmer l'exactitude des chiffres cités. Cela ne pourrait pas uniquement se faire dans le cadre d'un processus interne. Cette façon de faire est inacceptable au sein des entreprises cotées en bourse au Canada, aux États-Unis et dans le monde démocratique, et il devrait en être de même pour nos ministères.

Je ne pense pas que cela nuise aux comptes que doivent rendre les ministres au Parlement. Au contraire, le ministre disposera de données trimestrielles qui auront été vérifiées et confirmées. La ou le ministre pourra alors déterminer la position qu'elle ou qu'il souhaite adopter, et ce quel que soit le thème abordé par le Parlement.

**Le sénateur Murray :** Je vous félicite de votre déclaration préliminaire, non seulement parce que vous avez donné une explication logique du projet de loi, mais aussi parce que vous avez précisé avec éloquence les principes sous-jacents. Vous avez été à votre mieux ce matin, et je dirais que vous êtes alors plus grand que nature.

Je voudrais savoir ce que nous ferons de toutes ces données. Si le projet de loi était adopté, nous serions saisis trimestriellement de rapports émanant de chaque ministère et organisme gouvernemental. Quelles mesures devrions-nous prendre ou quelles règles de la Chambre des communes et du Sénat devrions-nous modifier pour nous assurer que toute cette



to committees to die, as is largely the case with the estimates? How do you see this playing out?

**Senator Segal:** As is often the case, we will not have comparable numbers until the second year of implementation. We will not know what the numbers were department by department on an accrual basis because they have not been stated on that basis to this very moment.

Let us assume this act came into effect September 1 and applied as of January 1. In some departments it would be unfair to compare the first quarter of 2008 to the first quarter of 2007 simply because they would have reported under different accounting rules. It will take some time until we have a comparable basis.

It is up to parliamentarians to decide whether this committee, for example, or whether the appropriate committee in the other place would want to take a look at quarterly numbers from time to time based on the salience of a particular department or its activities relative to the public agenda. I do not think the right of parliamentarians to consider financial matters or raise questions about them is either prescribed or rescheduled by this proposition. Their option of doing so, however, with information on a quarterly basis is enhanced over what now exists. As to whether or not that would change the cycle of when budgets are reported or when estimates are sent to committee, I have no anticipation of that, although you may be anticipating in advance circumstances that I have not properly thought through.

I would hope that the new Parliamentary Budget Office as conceived under Bill C-2 would develop an expertise, as we now have from the Library of Parliament in so many areas, whereby analysts could highlight various issues to parliamentarians, as could the research offices of the various political parties, as could the outside NGOs, lobby groups and interest groups who care. Part of the case I made to both our friends on the left, the right and various interest groups beyond the precincts of Parliament — whether you believe government should be spending more money or less; whether you think governments should play a bigger role in people's lives or less — is that we have a right to know what is happening.

Let us assume that we had an expectation that the daycare program would expend a certain amount of money in the first year. If the amount distributed was massively below what had been expected, I think parliamentarians have the right to ask the question "Why is that?"

We had many programs relating to seniors where the amount of money set aside to spend was not spent because fewer seniors than we thought applied for the money due to an error in sharing information or a lack of intensity in letting them know they could apply. Senator Mitchell has often raised that matter. These quarterly numbers would allow us to spot that early on, and not sit here and say, "We noticed a year and a half ago that this program did not generate as many applicants as we thought."

information ne restera pas lettre morte ou ne sera pas transmise à un comité qui n'assurera aucun suivi concret, comme c'est souvent le cas pour le budget des dépenses? Que proposeriez-vous?

**Le sénateur Segal :** Comme c'est souvent le cas, ce ne sera qu'à la deuxième année de la mise en œuvre que les chiffres nous permettront de comparer. Avec la comptabilité d'exercice, nous ne saurons pas quels auront été les chiffres pour chaque ministère parce que, pour l'instant, cette méthode de comptabilité n'est pas encore utilisée à cette fin.

Supposons que le projet de loi prenne effet le 1<sup>er</sup> septembre et s'applique le 1<sup>er</sup> janvier. Dans certains ministères, il serait injuste de comparer le premier trimestre de 2008 à celui de 2007, simplement parce qu'ils auraient utilisé des méthodes de comptabilité différentes. Il faudra du temps avant de pouvoir établir des comparaisons.

Il incombe aux parlementaires de décider si notre comité, par exemple, ou le comité permanent de l'autre endroit doit se pencher sur ces rapports trimestriels en fonction du rôle important joué par un ministère particulier ou de ses activités par rapport au programme du gouvernement. À mon avis, cette proposition ne précise ni ne modifie le droit des parlementaires d'examiner les enjeux financiers ou de poser des questions à cet égard. Par rapport aux modalités actuelles, le projet de loi permettrait aux parlementaires de mieux le faire grâce aux données trimestrielles. Quant à savoir si cela modifierait le cycle de présentation des budgets des dépenses et le moment où les comités en sont saisis, je l'ignore même si vous avez peut-être en tête des circonstances auxquelles je n'ai pas mûrement réfléchi.

J'espère que le nouveau Bureau parlementaire du budget créé par le projet de loi C-2 pourra, comme c'est le cas pour la Bibliothèque du Parlement dans beaucoup de domaines, acquérir des compétences en vertu desquelles les analystes pourront souligner aux parlementaires différents points, comme peuvent le faire les bureaux de recherche des partis politiques, les ONG et les groupes de pression qui ont à cœur un enjeu. Ce que j'ai fait valoir entre autres à nos amis à la gauche comme à la droite ainsi qu'aux différents groupes d'intérêt de l'extérieur du Parlement quant à l'opportunité que le gouvernement dépense plus ou moins d'argent et intervienne davantage ou moins dans la vie des citoyens, ce que je leur ai fait valoir dis-je, c'est que nous avons le droit de savoir ce qui se passe.

Supposons que nous avions prévu que le programme de garderies utiliserait un certain montant d'argent au cours de la première année. Si le montant dépensé est de beaucoup inférieur à ce qui avait été prévu, je pense que les parlementaires ont le droit de demander des explications.

Nous avons mis en œuvre des programmes destinés aux personnes âgées et dotés de budgets qui n'ont pas été utilisés intégralement parce que la participation a été moindre que nous l'avions cru, l'information n'ayant pas été bien diffusée et les gens visés n'ayant pas été suffisamment mis au courant. Le sénateur Mitchell l'a souvent souligné. Le rapport trimestriel nous permettrait de détecter tôt de telles lacunes, et nous ne nous retrouverions donc pas à dire : « Nous avons constaté il y a un an



I would like to have that discussion within a couple of quarters of the program being launched when there is still time to take corrective action. It strikes me that it is up to parliamentarians to decide how that happens. I would not want to prejudge that.

**Senator Murray:** Therein lies the problem. We will have all of this information. The question is whether there will be some process to ensure that Parliament actually confronts the information and deals with it. There is an enormous amount of information tabled now in connection with the estimates going from plans and priorities to performance reports. Very little is used by parliamentarians.

**Senator Segal:** I wish to be fair to the people who made the deemed agreement. I used to work for some of them; people like Jed Baldwin, a House Leader for the Conservatives, and Allan MacEachen, a House Leader for the Liberals during the minority period. The idea was proposed because the estimates books were this high, and no committees had the time to go through them in detail. Hence, the notion was advanced that you would enhance accountability by having the deemed rule — back to the House for approval, deemed to be passed by the committee — but you would increase the time for Question Period and the amount of money for the opposition researchers.

**Senator Murray:** It turned out to be a crock.

**Senator Segal:** Absolutely. I would argue that because the information is so voluminous, it is tough.

**Senator Murray:** Now we will add to it.

**Senator Segal:** The difference is that you will now be able to know.

I remember, as you do, sitting as the hired help in various cabinet rooms, that ministers discussed what they understood. Matters of great complexity and sometimes of huge financial implication were not discussed because they were not easy to understand.

If you get a quarterly report from a division of Health Canada that says they spent almost nothing with respect to preparing for a massive pandemic in the last two quarters, we all understand that. We can have that discussion and hold people accountable because the slice of information is small and more targeted. I believe that would increase parliamentary scrutiny over what we now have.

**Senator Murray:** I should specify that I am the seconder of this bill and support it enthusiastically, but I do think there is a role for a devil's advocate.

Let me come to another danger on the basis of all this information, assuming parliamentarians deal with it. The danger exists that we will jump to unwarranted or premature conclusions on the basis of quarterly numbers.

et demi que le programme n'a pas attiré autant de participants que nous l'avions cru. » Je voudrais que nous tenions cette discussion quelques trimestres après le lancement du programme, alors qu'il est encore temps d'apporter des mesures correctives. Il me semble qu'il incombe aux parlementaires de déterminer ces modalités. Je ne voudrais cependant pas en préjuger.

**Le sénateur Murray :** C'est là que réside le problème. Nous disposerons de tous ces renseignements. Il s'agira de déterminer si des mécanismes seront en place pour que le Parlement examine ces renseignements et prenne les mesures nécessaires. La masse de renseignements qui sont déposés en ce qui concerne le budget des dépenses est énorme, qu'il s'agisse du Rapport sur les plans et les priorités ou du Rapport sur le rendement. Les parlementaires les consultent très peu.

**Le sénateur Segal :** Par souci d'équité envers les gens qui ont conclu l'entente de la chose réputée, je dois dire que j'ai déjà travaillé pour certains d'entre eux, notamment Jed Baldwin, leader à la Chambre pour les consommateurs, et Allan MacEachen, leader à la Chambre pour les libéraux, sous un gouvernement minoritaire. Cette idée avait été proposée parce que les documents se rapportant au budget des dépenses étaient très volumineux et qu'aucun comité n'avait le temps de les examiner en détail. C'est pourquoi on a fait valoir que la reddition des comptes serait meilleure grâce à la règle de la chose réputée — renvoyé à la Chambre à des fins d'approbation et réputé avoir été adopté par le comité —, mais qu'il faudrait allonger la période des questions et augmenter les crédits accordés aux analystes des partis d'opposition.

**Le sénateur Murray :** Cela s'est révélé de la foutaise.

**Le sénateur Segal :** Tout à fait. Je ferais valoir que c'est difficile en raison de la montagne de renseignements.

**Le sénateur Murray :** Et nous allons maintenant renchérir.

**Le sénateur Segal :** La différence, c'est que maintenant vous serez en mesure de savoir.

Tout comme vous, je me rappelle avoir assisté à des réunions de Cabinet, au cours desquelles les ministres expliquaient ce qu'ils avaient compris. On omettait les questions très complexes et celles ayant parfois d'énormes répercussions financières parce qu'elles n'étaient pas faciles à comprendre.

Si, dans un rapport trimestriel, une direction générale de Santé Canada signale n'avoir affecté presque aucun crédit à la lutte contre une pandémie au cours des deux derniers trimestres, nous saurons tous à quoi nous en tenir. Nous pouvons examiner le tout et demander des comptes parce que les renseignements fournis sont restreints et plus ciblés. Je crois que le processus d'examen parlementaire serait bonifié.

**Le sénateur Murray :** Je devrais préciser que j'ai appuyé ce projet de loi auquel j'adhère avec enthousiasme, mais je pense cependant qu'on peut se faire l'avocat du diable.

Vous me permettrez d'aborder un autre risque en ce qui concerne toute cette information, en admettant que les parlementaires l'examinent. On risque de tirer des conclusions hâtives et non fondées à l'aide de données trimestrielles.

You and others have mentioned that Parliament should at least be as strict in terms of accountability as our publicly traded companies in the private sector.

I took the occasion of the Christmas holidays to read the excellent memoir published by the former Honourable Senator Kolber, who had a long and brilliant career in the private sector and as a senator was, among other things, Chairman of the Banking Committee and was always interested in its studies. I would like to share with you what he has to say about quarterly reporting.

All this stuff about visibility "going forward," this next quarter and the next quarter, that's bullshit, too.

I am quoting Senator Kolber directly so that you can get the flavour of his view.

Though I made my share of presentations to financial analysts, beginning with our IPO in 1974, I never talked to analysts on a quarterly basis and I certainly never spoke to them as a group in a quarterly conference call. Did a company make its earnings number this quarter, did it beat its "consensus number" or beat the "whisper number" and offer good guidance on earnings "visibility" for the next quarter? It's all hype and hogwash, and has nothing to do with running a business. I don't care what kind of genius you are; if you are planning only for the next three months, you are not doing your job. Many CEOs are forced to think very short-term, and I don't know of any business that ever grew properly with short-term horizons. I never worried about making this quarter or the next quarter. I worried about making my next five years.

A little later, he said:

In my day, I never heard of analysts running anything. Now, they have become the tail that wags the dog of business. If your quarter was down a bit, there could be any number of reasons, from weather to war. The two important questions should be: are your assets in place and growing, and what is the state of your balance sheet? Business would do well to adopt an attitude towards analysts along the lines of "We're too busy running our business to talk to you. If you like us, buy; if you don't, sell."

I do not think Senator Kolber is objecting at all to quarterly reporting. He talks about the need for transparency and full disclosure. He is objecting to and flagging the danger of jumping to premature or unwarranted conclusions on the basis of partial reports, short term.

À l'instar d'autres, vous avez indiqué que le Parlement devrait, sur le plan de la reddition des comptes, être au moins aussi rigoureux que ne le sont les sociétés cotées en bourse dans le secteur privé.

J'ai profité du congé de Noël pour lire l'excellente autobiographie de l'ancien sénateur Kolber, qui a connu une longue et brillante carrière dans le secteur privé. À titre de sénateur, il a été notamment président du comité des banques; il a toujours pris à cœur ses dossiers. Je voudrais vous faire part de son opinion à propos des rapports trimestriels.

Tout ce qui s'est dit à propos de la transparence « prospective », ce trimestre-ci et le suivant, c'est également de la foutaise.

Je cite le sénateur Kolber pour que vous puissiez saisir l'essence de ses propos.

J'ai fait ma part d'exposés destinés à des analystes financiers, tout d'abord lors de notre placement initial de titres en 1974, mais je n'ai jamais consulté d'analystes trimestriellement et je ne leur ai certes jamais parlé dans le cadre de conférences téléphoniques trimestrielles. L'entreprise a-t-elle réalisé les gains visés au cours du présent trimestre? L'objectif officiel établi par consensus ou l'objectif officieux et chuchoté a-t-il été atteint, donnant un aperçu fiable des gains susceptibles d'être dégagés au cours du prochain trimestre? Ce ne sont que beaux discours et inepties qui n'ont rien à voir avec la gestion d'une entreprise. Peu m'importe le génie que vous êtes, vous ne faites pas bien votre travail si vous ne planifiez qu'en fonction des trois prochains mois. De nombreux PDG sont obligés de n'envisager que le court terme, et je ne connais aucune entreprise qui a connu une croissance satisfaisante en n'ayant que des objectifs à court terme. Je ne me suis jamais préoccupé d'atteindre les objectifs trimestriels. C'étaient plutôt les cinq années à venir que j'avais à cœur.

Voici un autre extrait :

À mon époque, jamais je n'ai été témoin d'analystes qui dirigeaient quoi que ce soit. Aujourd'hui, c'est le monde à l'envers : ce sont eux qui dirigent les entreprises. Il y a peut-être plusieurs raisons qui peuvent expliquer vos résultats trimestriels un peu faibles : des conditions météorologiques à la guerre. Les deux questions essentielles qu'il faudrait se poser sont les suivantes : Votre actif est-il stable et s'accroît-il? Quelle est la situation de votre bilan? Les entreprises auraient intérêt à adopter l'attitude suivante à l'égard des analystes : « La direction de notre entreprise nous accapare trop pour que nous puissions vous parler. Si vous aimez ce que nous offrons, achetez. Sinon, vendez. »

Je ne pense pas que le sénateur Kolber s'opposait aux rapports trimestriels. Il faisait valoir la nécessité de la transparence et de la divulgation intégrale. Il s'opposait à ce que l'on tire des conclusions hâtives et non fondées sur la foi de rapports partiels et à court terme. Il a signalé qu'il y avait là un danger.



**Senator Segal:** I do not think I would have agreed with his particular turn of phrase, but let me be very clear: Financial markets do not look for quarterly numbers as absolute indicators of fundamental outcomes. They look to quarterly reports to indicate whether the company is on plan. That may be a five-year plan. Look at organizations in the auto industry, which have had huge numbers to overcome. Some of them have established long-term plans. Even though they may have had a bad quarter, they may be on plan for what they said they would be doing over a two-year period and their stock goes up. The markets understand the difference.

My understanding would be that the management, discussion and analysis, or MD and A, would say, for example, "We have a four-year plan for infrastructure relative to public health. We hope we would be 15 per cent down the road at the end of this year, or actually 22 per cent down the road for the following reasons." It would be in the interests of the people writing the MD and A to be absolutely frank about where they are relative to the five-year plan. No quarterly numbers in and of themselves should be indicative of anything. It is the trend over a series of quarters that would suggest questions might be asked or suggest that a department is performing superbly and may be able to take on further responsibilities because they are dealing with complex issues now. We are deprived of all that information on a regular in-year basis.

My hope is that this proposal will produce a ready source of actual financial information in-year so that parliamentarians can ask questions before it is all done. The Auditor General, who does a superb job, cannot audit every department each single year. She must make choices. In this premise, one would have to have the equivalent of an audited quarterly statement in the marketplace on a regular basis. It might lighten her burden in some respects and provide greater financial clarity, which would be helpful.

**Senator Murray:** There are two elements to this bill. One is quarterly reporting; the other is full accrual accounting. I noted in the paper that was sent to us, written by Tom Axworthy and Julia Burch, that while they seem to support both of those elements, they make the point in their conclusion that while the application of full accrual accounting to government is still debatable, there is no debate about the need for or the value of quarterly reporting, whether on a cash basis or full accrual accounting basis. They make the distinction between the two elements. Must we have both? Can we have one without the other?

**Senator Segal:** We can move to a quarterly basis just on a cash accounting premise, which would probably be an easier transition.

The problem with cash in and cash out is that it does not in any way effectively reflect the federal government's assets. It does not necessarily reflect what the federal government's opportunity cost is in using money for one activity and not another. Accrual

**Le sénateur Segal :** Je ne crois pas que j'aurais adhéré à cette façon particulière de s'exprimer, mais je tiens à vous dire très franchement que les marchés financiers ne considèrent pas que les rapports trimestriels sont un reflet fidèle des résultats réels. Ils s'en servent pour déterminer si l'entreprise suit le plan établi. Il peut s'agir d'un plan quinquennal. Prenez l'exemple des constructeurs d'automobiles, qui ont eu une rude pente à remonter. Certains d'entre eux ont établi des plans à long terme. Ils ont peut-être essuyé des pertes au cours d'un trimestre donné, mais ils suivent éventuellement leur plan de deux ans, et leurs actions s'apprécient. Les marchés savent établir la distinction.

D'après moi, l'analyse par la direction de la situation financière et des résultats d'exploitation, le rapport de gestion, pourrait conclure notamment : « Nous avons un plan quadriennal sur l'infrastructure dans le domaine de la santé publique. Nous espérons être à 15 p. 100 à la fin de la présente année ou plutôt à 22 p. 100. En voici les raisons. » Les auteurs du rapport de gestion auraient intérêt à être d'une totale franchise sur leur situation par rapport au plan quinquennal. Aucun résultat trimestriel ne devrait constituer une tendance valable. Ce sont les résultats de plusieurs trimestres consécutifs qui sont susceptibles d'entraîner des questions ou de laisser supposer que le ministère a obtenu un rendement remarquable et est susceptible d'assumer d'autres responsabilités parce qu'il s'est attaqué à des questions complexes. Nous ne pouvons pas compter sur ce genre de renseignements à intervalles réguliers au cours d'un exercice donné.

J'espère que cette proposition entraînera une source conviviale de renseignements financiers réels portant sur un exercice donné, afin que les parlementaires puissent poser les questions pendant qu'il est encore temps. La vérificatrice générale, qui fait un travail remarquable, ne peut pas, en une seule année, exécuter des vérifications dans chaque ministère. Elle doit effectuer des choix. Sur la base de ce principe, il faudrait l'équivalent d'un état trimestriel vérifié et déposé. Un tel mécanisme pourrait alléger sa tâche à certains égards et offrir davantage de transparence financière, ce qui serait utile.

**Le sénateur Murray :** Le projet de loi comporte deux éléments. Les rapports trimestriels et la comptabilité d'exercice. Dans le document qu'ils ont rédigé et nous ont fait parvenir, Tom Axworthy et Julia Branch semblent appuyer ces deux éléments, mais font valoir dans leur conclusion que, même si l'on peut débattre de l'opportunité de la comptabilité d'exercice au sein de l'administration fédérale, il ne saurait être question de remettre en question la nécessité ou la valeur des rapports trimestriels, qu'il s'agisse de comptabilité de caisse ou de comptabilité d'exercice. Ils établissent une distinction entre les deux éléments. Les deux sont-ils nécessaires? Peut-on en avoir seulement un?

**Le sénateur Segal :** Nous pouvons adopter les rapports trimestriels dans le cadre de la comptabilité de caisse. Ce serait probablement une transition plus facile.

La comptabilité de caisse entraîne un problème : elle ne permet pas de faire ressortir l'actif du gouvernement fédéral. Elle ne fait pas ressortir nécessairement le coût de renonciation assumé par le gouvernement lorsqu'il affecte des crédits à une activité plutôt



accounting captures those values and it gives the taxpayer, parliamentarians, financial experts and others who want to look at the Government of Canada's books department by department a sense of how we are managing all of the assets entrusted to us; including, by the way, management time, which accrual accounting must reflect because it deals with human resource costs and how it is displayed against the various obligations you have to discharge certain duties going forward.

For example, accrual accounting would have caught, some time ago, the demographic stress that the federal public service is facing because the auditor's question would be: What are you doing about that demographic retirement number, the spots that have to be filled? What are you investing in that now? People have a right to know. It is their money; it is their government.

In a perfect world, I would love to get both, but I would consider it to be meaningful progress if we got quarterly reporting on a cash basis, and I would not be in any way unhappy with that circumstance.

**Senator Mitchell:** I am interested, and Canadians would be as well, in the fact that you have included both the general government departments and the Bank of Canada. Can you comment on the inclusion of the Bank of Canada? Generally, it seemed to be more independent. Is it an expenditure issue of any kind at this point?

**Senator Segal:** I did not want to start on the list of reporting bodies with serious and critical areas of government left out. I assumed that, just with the 120 days that I suggested as a transition period, there would be a push-back of the system. If we did not start from a reasonably coherent position, we would have almost nothing left by the end of the push-back. Various departments or an independent Crown agency such as the bank may make the case that they have rational reasons not to be on the list. We saw that with respect to Bill C-2 relative to certain reporting requirements, relative to independent pension management groups and others. There was a give-and-take process and changes were made. I will not be fundamentalist about the list, but I felt that if we did not start with a fulsome list, we would be left with almost nothing by the time we were done.

**Senator Eyton:** Senator Segal, I am curious that you seem to be in a position where you would accept cash accounting.

**Senator Segal:** It is not my first choice.

**Senator Eyton:** It certainly should not be your first choice. The difficulty with cash accounting is that it allows you to fiddle. The whole purpose of Bill S-217 is to reduce the opportunity to fiddle but rather to get honest reporting. The accrual system is the only one that will get us there. It will get the long-term assets and liabilities and avoid the timing opportunities that are implicit in cash accounting.

qu'à une autre. La comptabilité d'exercice permet tout cela; elle indique aux contribuables, aux parlementaires, aux experts financiers et à tous ceux qui examinent les comptes du gouvernement du Canada pour chaque ministère, la façon dont nous gérons tout ce qui nous a été confié. Soit dit en passant, le temps de gestion est pris en compte dans la comptabilité d'exercice parce qu'il s'agit d'un coût sur le plan des ressources humaines et il est réparti en fonction des différentes tâches qui doivent et devront être accomplies.

Par exemple, la comptabilité d'exercice aurait permis de détecter, il y a quelque temps, les problèmes démographiques de la fonction publique fédérale parce que la vérificatrice générale aurait demandé : « Quelles mesures prenez-vous pour compenser les départs à la retraite et pourvoir les postes qui seront ainsi vacants? » Les gens ont le droit de savoir. Il s'agit de leur argent. Il s'agit de leur gouvernement.

Dans un monde idéal, je souhaiterais avoir les deux, mais j'estimerai qu'il serait utile d'adopter les rapports trimestriels dans le cadre de la comptabilité de caisse. Cela ne me déplairait nullement.

**Le sénateur Mitchell :** Tout comme les autres Canadiens, je remarque avec intérêt que vous avez englobé à la fois les ministères et la Banque du Canada. Pourquoi avez-vous inclus la Banque du Canada? Elle semblait être plus indépendante. S'agit-il d'une question liée aux dépenses?

**Le sénateur Segal :** Je ne voulais pas établir la liste des organismes visés en omettant des éléments importants de l'administration fédérale. J'ai estimé que, simplement à cause des 120 jours que j'ai proposés comme période de transition, il y aurait un vent de résistance. Si, d'entrée de jeu, nous n'avions pas adopté une position suffisamment cohérente, nous nous serions presque retrouvés les mains vides après le vent de résistance. Différents ministères ou organismes d'État indépendants comme la Banque du Canada peuvent faire valoir des motifs raisonnables de ne pas figurer sur la liste. Ce fut le cas pour les gestionnaires de régimes de pensions indépendants et d'autres groupes lors de l'examen du projet de loi C-2 qui comportait des exigences en matière de rapports. Des compromis ont été consentis, et des modifications ont été apportées. Ma position à l'égard de la liste n'est pas radicale. J'ai estimé cependant que, si nous n'établissions pas au départ une liste exhaustive, nous nous retrouverions presque les mains vides à la fin du processus.

**Le sénateur Eyton :** Sénateur Segal, ma curiosité est piquée. Vous semblez accepter la comptabilité de caisse.

**Le sénateur Segal :** Ce n'est pas mon premier choix.

**Le sénateur Eyton :** Cela ne devrait certainement pas l'être. La comptabilité de caisse pose une difficulté : vous pouvez manipuler les chiffres. Le projet de loi S-217 vise essentiellement à réduire cette manipulation et à favoriser plutôt la présentation de rapports transparents. Seule la comptabilité d'exercice nous permettra d'y parvenir. Elle tiendra compte de l'actif et du passif à long terme, mettant fin à la souplesse qu'offre implicitement la comptabilité de caisse lorsqu'il s'agit du choix du moment.

You are saying it is not your first choice. It should be, it seems to me, a remote second choice.

**Senator Segal:** I am prepared to accept that characterization.

**Senator Eyton:** As an observation, all of us who are familiar with the private sector and public companies are used to these kinds of financial statements. In this case, your proposal would lead naturally — and I am looking outward a bit — to a system of accounting and the accountability of government management, which I guess would be the electorate. They would serve as the equivalent of shareholders in the private sector. Can you see this leading to a moment in time where prospectuses will be developed by parties as they go into an election so that there would be a tie-in with the reporting?

**The Deputy Chairman:** Before you answer, can I add the following: Would shareholders have the right to sell or buy?

**Senator Segal:** I am very much of the Jane Jacobs' view that there is a typology to government and a typology to the private sector. A cat is a cat and a dog is a dog; do not mix the two because you will get a disaster. I will not go down that road. I am a dog fan myself because they say dogs have families and cats have staff.

To get to your specific point, Senator Eyton, my sense is that the actual board of directors under our parliamentary system is the Parliament of Canada. Those are the individuals who are supposed to be exercising oversight on Her Majesty's expenditure of tax dollars. That is number one.

Number two, Ontario has already moved to the notion that the provincial auditor will issue a statement as to the actual state of provincial finances before the next general election. We have all sent the classic cycle. Political parties make remarkable promises in opposition, swing into office and say "Oh, my God, the cupboard is bare, and we cannot do any of that." Other governments make remarkable promises about how well things are going, and then after the election we find out that the situation might have been a touch overstated.

In Ontario, to their credit, they are trying to bring in a process where the provincial auditor will say, "Here are the financial realities, and this is the structure of the province's finances in the public domain — good, bad or otherwise." A political party that then makes promises that are unconnected to that particular document will find itself in a difficult defensive posture in any political campaign that may ensue. The notion is that we would have more of that so, for example, we actually knew what was being spent on various green initiatives — not announced but spent. There is a big difference between announced and spent. We would then understand what was actually flowing in the marketplace. This would allow for an informed debate about the

Vous dites que ce n'est pas votre premier choix. Il me semble que ça devrait être un second choix hypothétique.

**Le sénateur Segal :** Je suis prêt à accepter l'expression « second choix hypothétique ».

**Le sénateur Eyton :** Je tiens à faire remarquer que tous ceux d'entre nous qui connaissent bien le secteur privé et les entreprises publiques sont habitués à de tels états financiers. Votre proposition entraînerait naturellement — et j'extrapole un peu — une méthode de comptabilité et la reddition des comptes en matière de gestion gouvernementale, ce qui équivaut, je pense, à l'électorat. Les électeurs seraient en quelque sorte comme les actionnaires dans le secteur privé. Pouvez-vous envisager que cela pourrait déboucher ultérieurement sur une situation où les partis politiques élaboreraient des prospectus pendant les campagnes électorales, de façon à se conformer aux exigences en matière de rapports?

**La vice-présidente :** Avant que vous ne répondiez, je souhaiterais ajouter ceci : « Les actionnaires auraient-ils le droit de vendre ou d'acheter? »

**Le sénateur Segal :** Je suis tout à fait d'accord avec Jane Jacobs selon qui il existe une typologie propre à l'administration publique et un autre s'appliquant au secteur privé. Appelons un chat un chat. Ce n'est pas un chien. Il faut établir une distinction entre les deux, sinon vous courez au désastre. Je ne m'engagerai pas dans cette voie. Quant à moi, je préfère plutôt le chien parce qu'on dit que le chien a une famille alors que le chat a des employés.

Revenons à votre point précis, sénateur Eyton. À mon avis, le Parlement canadien forme le véritable conseil d'administration dans notre système parlementaire. Ce sont les parlementaires qui sont censés surveiller l'utilisation des deniers publics. C'est le premier point.

Deuxièmement, l'Ontario a déjà établi la notion que le vérificateur général provincial produira un état financier exposant la situation des finances provinciales avant la tenue des prochaines élections générales. Nous avons tous participé au cycle classique. Lorsqu'ils sont dans l'opposition, les partis politiques font de belles promesses. Une fois au pouvoir, ils disent : « Mon Dieu, la caisse est vide. Nous ne pouvons pas respecter nos promesses. » D'autres gouvernements font également de belles promesses. Après la tenue des élections, on se rend compte qu'ils ont peut-être légèrement exagéré.

Donnons crédit à l'Ontario. Cette province essaie de mettre en œuvre un mécanisme qui permettrait au vérificateur général provincial de broser un tableau — bon, mauvais ou autre — de la situation financière et des finances publiques. Le parti politique qui ferait alors des promesses qui ne tiendraient pas compte de ce tableau se retrouverait dans une situation défensive difficile pendant la campagne électorale qui s'ensuivrait. Dans le cadre d'un tel mécanisme, on pourrait même notamment savoir les montants qui ont été dépensés dans le domaine environnemental — il s'agit des montants dépensés et non de ceux qui ont été annoncés. La différence est énorme entre ce qui est annoncé et ce qui est dépensé. Nous saurions alors ce qui se



gap between promises that may have been made and actual investments that are being taken up on the ground. I see that as strengthening the political process through more clarity.

I do not think we will ever get to prospectuses in that way. However, the notion that a government making an announcement about a new program would be allowed to go for a very long time without some pro forma statement of how that program would be funded, the underlying costs, the necessary assets and how existing assets would be deployed, and the kind of borrowing from the Consolidated Revenue Fund that would be necessary until the department or the program were to be up and running, would all follow from this. I think all of that would be a significant step forward.

**Senator Murray:** Senator Segal, have you given up on the estimates process? Is this an alternative to an effective estimates process?

**Senator Segal:** I have concluded, having been around when the deemed decision was made and having been as implicit as a young junior staffer could have been — the notion that the research office got more people on staff struck me as a hell of a deal and I was in favour of it at the time for the opposition under Mr. Stanfield — I believe the estimates process has lost meaning. I do believe there is no intersection between Parliament's absolute right of control and questioning and what actually is being spent by the government of the day. It is not anyone's fault. There is no conspiracy. It is just the weight of information on one side and the lack of time on the other.

One of my first experiences was to see a multi-billion dollar estimate go through the chamber in which I now work in a period of minutes. When you see that, you recognize that it is no one's fault. No one here is avoiding their responsibility. However, the system no longer accommodates the capacity to slow this process down and take a look at this particular slice because it is of concern to us as Canadians or as taxpayers. The quarterly reporting option would allow parliamentarians to engage at a level which is easily understood and may be in fact more relevant to the day-to-day activities of taxpayers.

**Senator Murray:** I hope you are right about that. I believe at least partially you will prove to have been right about it. I tend to think that Parliament should take back its prerogatives with regard to the power of the purse. If Parliament does not take back those prerogatives, Parliament will sink into even greater irrelevance than it is in now.

You mentioned the lack of a proper debate on questions of what portion of a surplus ought to go into debt retirement or tax reduction or further spending. We have not had that debate. Both the previous government and this government have committed what I think is an outrageous abuse of Parliament by taking amounts of money and simply dumping them into general areas.

passé en fait. Nous pourrions ainsi tenir un débat éclairé sur l'écart entre les promesses faites et les mesures concrètes mises en œuvre. Il en découlerait une plus grande transparence qui renforcerait le processus politique.

Je ne pense pas que nous aurons un jour de tels prospectus. Cependant, le gouvernement annonçant un nouveau programme pourrait attendre longtemps avant de faire connaître officiellement les modalités de financement du programme, les coûts en jeu, les moyens nécessaires et leur utilisation ainsi que les montants qu'il faudrait emprunter du Trésor le temps que le programme soit mis en œuvre. Je pense qu'il s'agirait là d'un progrès important.

**Le sénateur Murray :** Sénateur Segal, avez-vous baissé les bras en ce qui concerne le budget des dépenses? Cette proposition ne constitue-t-elle pas une solution de rechange efficace au budget des dépenses?

**Le sénateur Segal :** Ayant été présent lorsque la décision de la chose réputée a été prise et y ayant été mis à contribution dans toute la mesure possible pour un jeune membre subalterne du personnel — la notion que le bureau de recherches dispose d'employés supplémentaires m'avait alors beaucoup plu, et j'étais en faveur de cela pour l'opposition dirigée par M. Stanfield —, j'estime que le budget des dépenses a perdu son sens. Je crois cependant qu'il n'y a aucun lien entre le droit absolu du Parlement d'exercer un contrôle et de poser des questions, et ce que dépense le gouvernement. La faute n'est imputable à personne. Il n'y a aucune conspiration. Il y a simplement la masse d'information d'une part et le manque de temps d'autre part.

L'une de mes premières expériences fut de voir la Chambre dans laquelle je travaille aujourd'hui examiner et adopter en quelques minutes un budget des dépenses de plusieurs milliards de dollars. Après une telle expérience, vous savez que la faute n'est imputable à personne. Personne ici ne se dérobe à ses responsabilités. Cependant, le système en place ne permet plus de ralentir le processus pour examiner un point particulier qui nous tient à cœur à titre de Canadiens ou de contribuables. Les rapports trimestriels permettraient aux parlementaires d'accomplir ce qui pourrait facilement être compris et ce qui pourrait être, en fait, plus en rapport avec les activités quotidiennes des contribuables.

**Le sénateur Murray :** J'espère que vous avez raison cet égard. Du moins partiellement, je crois que vous le prouverez. Je suis enclin à croire que le Parlement devrait assumer de nouveau le pouvoir de dépenser, sinon il sombrera encore davantage dans l'insignifiance.

Vous avez fait allusion à l'absence d'un débat pertinent sur la partie de l'excédent budgétaire qu'il faudrait affecter au remboursement de la dette, à la réduction des impôts ou à des dépenses supplémentaires. Ce débat n'a pas eu lieu. Le gouvernement précédent et le gouvernement actuel ont gravement porté atteinte au Parlement en simplement affectant



Bill C-48 and Bill C-43 are the two bills in which considerable amounts of monies were simply dumped into various departments for notional purposes — higher education or whatever — with no more specificity or detail than that. The Conservative opposition at the time raised Cain about it when the Martin government did it and then proceeded, once having taken office, to do exactly the same thing.

It is up to Parliament to stop that sort of thing, and it can be done even under the present rules of the game. I would like to see some changes in the rules of the House of Commons, which is a primary chamber where the power of the purse is supposed to be exercised to ensure that estimates are in fact considered and debated. If it means going back to Committee of the Whole, even for a limited number of departments — and this has been tried — I would go in that direction. If Parliament does not exercise the power of the purse, all the rest of it is window dressing. Feeding Parliament and parliamentarians little pieces of the executive prerogative, whether it is the appointment of judges or whatever, is not the answer to the problem. I would leave the executive with their prerogatives, but I would want Parliament to recapture its prerogatives, which it has allowed to fall into desuetude.

**Senator Segal:** I profoundly believe that this small initiative with respect to quarterly statements will help Parliament begin to recapture its constitutional obligations because at the present time there are few incentives for an elected parliamentarian to spend his or her time or political capital becoming an expert with respect to the minutia of the expenditures of department A or department B. If there are any political incentives they are around the retroactive “gotcha” approach, which we often see. It does not matter who is in government or who is in opposition. It is part of the mechanism of the system and it generates media interest.

On the other hand, individuals could become relatively expert by just going through the quarterly statements and asking questions with respect to the operation of a particular department. That information could then be used to make the minister accountable in the House or in committee on certain matters before the executive prerogative to put money elsewhere were to be used and Parliament informed post factum. That may bring pressure to bear on governments to understand that they all have an obligation for more regular disclosure and more debate. It may actually make the discussion of expenditures more interesting in Parliament, which understandably it is not now for many of us. Parliamentarians who want to be re-elected have to think about how they are portrayed at home and how they are seen to be doing their job. It is only understandable.

**Senator Murray:** I can ask this question when we come to clause-by-clause consideration of the bill, but it is a matter of detail. There is a reference in the bill to further information being brought forward as the responsible minister deems appropriate. Have you thought about the distinction that is now made as a result of the Federal Accountability Act between the reporting

des montants à des postes généraux. Les projets de loi C-248 et C-43 sont de mesures législatives qui ont permis d'accorder simplement des montants des ministères à des fins théoriques — l'éducation supérieure, notamment — sans ne donner aucune précision supplémentaire. Il y a eu une levée des boucliers de la part de l'opposition conservatrice, lorsque le gouvernement Martin a agi ainsi. Une fois qu'ils eurent pris le pouvoir, les conservateurs ont agi exactement comme leurs prédécesseurs.

Il appartient au Parlement d'y mettre fin, et il est possible d'y parvenir même avec les règles actuelles. J'aimerais que soient modifiées les règles de la Chambre des communes, qui détient le pouvoir de dépenser et qui doit s'assurer que le budget des dépenses est examiné et débattu. S'il faut, pour ce faire, se constituer en comité plénier, ne serait-ce que pour examiner un nombre restreint de ministères — et il y a des précédents à cet égard —, cette solution aurait mon assentiment. Si le Parlement n'exerce pas le pouvoir de dépenser, tout le reste n'est que de la poudre aux yeux. Céder au Parlement et aux parlementaires des pouvoirs exécutifs fragmentaires, notamment la nomination des juges, ne constitue pas la réponse au problème. Je laisserais au pouvoir exécutif ses prérogatives, mais je voudrais que le Parlement assume de nouveau les siennes, qu'il a laissé tomber en désuétude.

**Le sénateur Segal :** Je crois profondément que cette petite initiative que constituent les rapports trimestriels aidera le Parlement à assumer de nouveau ses obligations constitutionnelles, parce que, à l'heure actuelle, les parlementaires élus sont incités à consacrer leur temps ou leur capital politique pour se spécialiser dans les détails des dépenses du ministère A ou du ministère B. Les incitations politiques résident en la possibilité de prendre quelqu'un en défaut « a posteriori », ce dont nous sommes souvent témoins. Peu importe qui forme le gouvernement ou qui se trouve dans l'opposition. C'est un aspect du système politique, qui soulève l'intérêt des médias.

Par contre, certains deviennent relativement des experts simplement en examinant des états financiers trimestriels et en posant des questions sur le fonctionnement d'un ministère donné. Grâce à ces renseignements, on peut alors demander des comptes au ministre à la Chambre ou en comité sur certains points avant que le pouvoir exécutif ne prenne une décision et que le Parlement en soit informé « a posteriori ». Les gouvernements seront peut-être alors forcés de comprendre qu'ils ont l'obligation de divulguer l'information à intervalles plus réguliers et de tenir davantage de débats. L'examen des dépenses sera peut-être plus intéressant au Parlement, ce qui n'est pas actuellement le cas pour bon nombre d'entre nous. Les parlementaires qui souhaitent être réélus doivent songer à l'image qu'ils offrent à leurs électeurs respectifs et à la façon dont leur travail est perçu. C'est tout à fait compréhensible.

**Le sénateur Murray :** Je pourrais poser cette question lors de l'examen article par article du projet de loi, mais ce n'est qu'un détail. Le projet de loi fait allusion à d'autres renseignements qui devraient être déposés si le ministre responsable les juge pertinents. Avez-vous songé à la distinction qui découle de la Loi fédérale sur la responsabilité et qui est établie entre les

roles of ministers and deputy ministers in this connection, and whether the onus for bringing forward the financial information ought to be not on the minister, as in your bill, but on the accounting officer?

**Senator Segal:** I have an open mind regarding that suggestion. I am not troubled by it except to say that I am not happy about diluting ministerial accountability generically. While ministers may not know everything that goes on in their departments, they should know about things that are of a financial and material nature. If they are not being informed about things of a financial and material nature, they have the right to ask why. This process will make that more transparent.

**Senator Stratton:** As you can see, there is concern around the table with respect to process, and I have the same concern.

We have previously discussed in this committee that when the estimates come down, we will actually take it and pull it apart, department by department, and give it to the various departments. If we are to manage this process, there should be a way of handling it properly and appropriately so that the House of Commons, for example, could refer these reporting mechanisms to individual committees. Do you think such a process has potential?

If we reflect the same process here in the Senate, we have comparable committees that could vet this reporting and break it down into component parts that are more manageable. In my view, a process such as that must take place, otherwise it becomes like our study of the estimates.

**Senator Segal:** I agree with your proposition. I believe any committee of the House or the Senate that has a particular focus, whether fisheries, health and safety or human rights, and does not look at the actual, germane spending by the federal Crown in that area at least once a year for the purpose of understanding the relationship between the budget, the plan, the goals and the policy is not doing the best possible job for the taxpayer. I think the allocation of time and expertise, as you suggest, would be extremely helpful and would also suggest to our friends, the Library of Parliament — those people who serve the committees — that individuals with expertise in understanding the quarterly numbers would be an important addition over time. This is not rocket science. Many of our existing research officers could take instruction in understanding quarterly numbers. Many people have done that with the advent of financial reporting and have become even stronger in the outstanding work they do for us already by having that understanding. It is not necessarily an add-on cost. I think the allocation of time for drilling down around expenditure by subject area would be an improvement both in this place and the other.

**The Deputy Chairman:** Thank you, Senator Segal.

obligations dont doivent s'acquitter les ministres et les sous-ministres en matière de rapports à cet égard et avez-vous pensé que la responsabilité du dépôt des renseignements financiers ne devrait pas incomber au ministre, comme c'est le cas dans votre projet de loi, mais bien à l'agent comptable?

**Le sénateur Segal :** Je ferai preuve d'ouverture d'esprit par rapport à votre suggestion. Elle ne me pose aucun problème, mais je dois dire qu'il ne me plaît guère d'édulcorer le principe général de la reddition des comptes des ministres. Même si les ministres ne savent peut-être pas tout ce qui se passe dans leur ministère, ils devraient être au courant des questions financières et importantes. S'ils ne le sont pas, ils ont le droit de demander pourquoi. Le projet de loi rendra ce mécanisme plus transparent.

**Le sénateur Stratton :** Comme vous pouvez le constater, mes collègues sont préoccupés, et je le suis également.

Notre comité a déjà signalé que, lorsque le budget des dépenses sera déposé, nous le diviserons ministère par ministère, et les différentes parties seront confiées aux ministères respectifs. Si nous devons nous acquitter de cette tâche, il doit exister une façon de la mener à bien, de manière à ce que la Chambre des communes puisse notamment confier les mécanismes relatifs à ces rapports aux différents comités. Croyez-vous que cela soit possible?

Si nous devons appliquer la même chose au Sénat, celui-ci est doté et de comités analogues qui pourraient vérifier ces rapports et les diviser de façon à ce qu'il soit plus facile de les examiner. Un tel processus doit être mis en œuvre, sinon la situation sera semblable à ce qui existe pour le budget des dépenses.

**Le sénateur Segal :** Je souscris à votre proposition. À mon avis, le comité de la Chambre et du Sénat dont le mandat particulier porte notamment sur les pêches, la santé et la sécurité ou le droit de la personne et qui n'examine pas au moins une fois par année les dépenses réelles engagées par l'État dans le domaine dont il est responsable afin de saisir le lien entre le budget, le plan, les objectifs et la politique, ce comité dis-je ne sert pas les intérêts du contribuable. Je pense qu'il serait extrêmement utile d'y consacrer le temps et les compétences nécessaires, comme vous l'avez proposé, ce qui indiquerait également à nos amis de la Bibliothèque du Parlement, qui sont au service des comités, qu'il serait important au fil du temps de s'adjoindre des spécialistes des états financiers trimestriels. Ce n'est pas sorcier. Bon nombre de nos analystes pourraient recevoir de la formation sur les états financiers trimestriels. Beaucoup ont été formés lors de la mise en œuvre des rapports financiers, et les connaissances ainsi acquises les ont rendus encore plus compétents dans le travail remarquable qu'ils accomplissent déjà pour notre compte. Ce n'est pas nécessairement un coût supplémentaire. J'estime que consacrer du temps à l'examen exhaustif des dépenses par domaine constituerait une amélioration et à la Chambre et au Sénat.

**La vice-présidente :** Merci, sénateur Segal.



Honourable senators, we will meet next Tuesday to hear from the Treasury Board. There may be the possibility of a Crown corporation such as the CBC wishing to appear before us. If they do not, we may get to clause-by-clause consideration of the bill by Tuesday. If not, reserve Wednesday night.

The committee adjourned.

OTTAWA, Tuesday, February 6, 2007

The Senate Standing Committee on National Finance met this day at 9:35 a.m. to consider Bill S-217, to amend the Financial Administration Act and the Bank of Canada Act (quarterly financial reports).

**Senator Joseph A. Day** (*Chairman*) presiding.

[*Translation*]

**The Chairman:** Good morning, ladies and gentlemen. Welcome to the 26th meeting of the Senate Standing Committee on National Finance. Let me recall for your benefit that the committee's field of interest is government spending, either directly through the estimates or indirectly through bills that provide borrowing authority or bear upon the spending proposals identified in the estimates.

[*English*]

Today, we are continuing our study of Bill S-217, to amend the Financial Administration Act and the Bank of Canada Act with regard to quarterly financial reports. This bill proposes amendments to the Financial Administration Act to require that those portions of the federal public administration named in it be required to submit quarterly financial reports to Parliament. This requirement would also be extended to Crown corporations and the Bank of Canada.

Last week, we heard from the sponsor of the bill, Senator Segal, who represents the Kingston area in Ontario. We are joined today by Treasury Board Secretariat officials, Charles-Antoine St-Jean and David Moloney.

Yesterday, the committee received a letter from the Business Development Bank of Canada, BDC, and I want to ensure that honourable senators have that letter. If you have not received it, the clerk has extra copies. The letter is dated February 5, 2007. So far, that is the only written communication we have received in relation to this bill. It outlines BDC's observations about the bill. At the end of the oral testimony, we should discuss whether we have sufficient information to proceed with clause by clause on this bill or if honourable senators would like to hear from other witnesses.

Honourables sénateurs, notre prochaine séance aura lieu mardi prochain. Nous accueillerons alors des représentants du Conseil du Trésor. Il est possible qu'une société d'État comme la SRC veuille comparaître. Sinon, nous pourrions procéder à l'examen article par article du projet de loi. Dans le cas contraire, nous le ferons mercredi soir.

La séance est levée.

OTTAWA, le mardi 6 février 2007

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 h 35 pour étudier le projet de loi S-217, Loi modifiant la Loi sur la gestion des finances publiques et la Loi sur la Banque du Canada (rapports financiers trimestriels).

**Le sénateur Joseph A. Day** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Français*]

**Le président :** Bonjours mesdames et messieurs. Bienvenue à la 26<sup>e</sup> réunion du Comité sénatorial permanent des finances nationales. J'aimerais rappeler aux sénateurs que le domaine d'intérêt du comité est l'examen des dépenses gouvernementales, soit directement dans le budget principale des dépenses, soit indirectement par le biais des projets de lois portant pouvoir d'emprunt ou se rapportant aux dépenses prévues dans le budget.

[*Traduction*]

Aujourd'hui, nous poursuivons notre étude du projet de loi S-217, Loi modifiant la Loi sur la gestion des finances publiques et la Loi sur la Banque du Canada (rapports financiers trimestriels). Ainsi, le projet de loi propose de modifier la Loi sur la gestion des finances publiques de manière à exiger que les éléments de l'administration publique fédérale qui y sont nommés soient tenus de présenter des rapports financiers trimestriels au Parlement. Cette exigence s'appliquerait également aux sociétés d'État et à la Banque du Canada.

La semaine dernière, nous avons entendu son parrain, le sénateur Segal, qui représente la région de Kingston, en Ontario. Aujourd'hui, nous accueillons des représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor, MM. Charles-Antoine St-Jean et David Moloney.

Hier, le comité a reçu une lettre de la Banque du développement du Canada, c'est-à-dire la BDC, et j'espère que tous les collègues en ont reçu un exemplaire. Si ce n'est pas le cas, la greffière en a des copies supplémentaires. La lettre est datée du 5 février 2007. Jusqu'ici, c'est la seule communication que nous avons reçue au sujet du projet de loi à l'étude. La BDC y fait des observations sur le projet de loi. À la fin des témoignages, il faudra décider si nous avons suffisamment d'information pour passer à l'étude, article par article, du projet de loi ou si vous préférez entendre d'autres témoins.



**Charles-Antoine St-Jean, Comptroller General of Canada, Treasury Board of Canada Secretariat:** We are appearing today to discuss Bill S-217. With me is David Moloney, Senior Assistant Secretary, Expenditure Management Sector, who will focus on the estimates and expenditure management.

As a private member's bill, Bill S-217 proposes to legislate the requirement for quarterly financial reporting for all departments, agencies and Crown corporations.

Prior to commenting on the bill itself, I thought it would be useful to provide some perspective on what is currently in place and what initiatives are underway.

With respect to financial statement reporting, the Government of Canada is recognized as a world leader with a solid record of unqualified audit opinions on its consolidated financial statements. They are included with the Public Accounts of Canada, along with other financial information, and contain detailed information for every department and agency on their use of spending authorities as granted by Parliament.

In addition, accrual-based financial statements for all departments, agencies and Crown corporations are now tabled annually in Parliament.

With respect to end-year reporting, it contains accrual-based fiscal results of the government along with some departmental information.

Departments are also required to proactively disclose, on the web, quarterly detailed information on contracts, grants and contributions awarded along with information on travel and position reclassifications. So far, much has been done without any legislative requirement to do so.

In terms of current initiatives, the Federal Accountability Act and the related action plan have laid out a number of initiatives to strengthen financial management, accountability and transparency.

*[Translation]*

The act provided for the establishment of the independent position of Parliamentary Budget Officer to assist members of Parliament and committees in reviewing estimates as well as the economic and fiscal issues faced by the government in general and departments in particular.

The action plan committed the Department of Finance to provide quarterly forecast updates.

**Charles-Antoine St-Jean, contrôleur général du Canada, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada :** Je vous remercie de l'invitation à venir témoigner devant votre comité pour discuter du projet de loi S-217. Je suis accompagné aujourd'hui de mon collègue David Moloney, secrétaire adjoint principal, Secteur de la gestion des dépenses, qui porte un intérêt particulier aux prévisions et à la gestion des dépenses.

En tant que projet de loi privé, le projet de loi S-217 propose d'exiger des rapports financiers trimestriels de tous les ministères, organismes et sociétés d'État.

Avant de formuler des commentaires sur le projet de loi, j'ai pensé qu'il serait utile de le mettre en contexte en mentionnant ce qui existe déjà au gouvernement fédéral à cet égard, ainsi que les initiatives en cours qui visent à renforcer la gestion et la responsabilité financières.

En ce qui concerne les rapports financiers établis selon comptabilité d'exercice, le gouvernement du Canada est un chef de file mondial réputé pour ses opinions sans réserve au sujet de la vérification de ses états financiers consolidés. Ces états financiers sont inclus dans les Comptes publics du Canada qui, de concert avec d'autres informations financières, fournissent des renseignements financiers détaillés sur chaque ministère et organisme et la façon dont ceux-ci exercent les pouvoirs en matière de dépenses qui leur sont conférés par le Parlement.

De plus, les états financiers établis selon la comptabilité d'exercice de tous les ministères et organismes et de toutes les sociétés d'État sont présentés chaque année au Parlement.

En ce qui concerne le rapport à la fin de l'exercice, il inclut les résultats financiers établis selon la comptabilité d'exercice du gouvernement, de même que certaines informations ministérielles.

Le ministère doit aussi divulguer proactivement dans le Web des informations trimestrielles détaillées sur les marchés et les subventions et contributions attribués, des renseignements sur l'accueil et les déplacements, ainsi que l'information sur la reclassification des postes. La plupart des initiatives que je viens de mentionner ont été mises en œuvre sans avoir été imposées par une loi.

En ce qui touche les initiatives en cours, la Loi fédérale sur la responsabilité et le plan d'action ont défini de nombreuses initiatives visant à renforcer la gestion, la responsabilité et la transparence financières.

*[Français]*

La loi a créé le poste de directeur parlementaire du budget indépendant pour appuyer les parlementaires et les comités dans leur revue des budgets et des enjeux fiscaux et économiques du gouvernement dans son ensemble et également ceux des ministères.

Le plan d'action a engagé le ministère des Finances pour mettre à jour trimestriellement ses prévisions financières.

Furthermore, the action plan assigned to deputy ministers a mandate to make recommendations in the area of financial management with a view to clarifying roles and responsibilities and to strengthening and simplifying financial management policies.

This review represents a major overhaul of our financial management policies and of the department's ability to produce audited departmental financial statements. Among other things, it should give senior financial officers a stronger role and lead to the creation of an independent audit committee within departments and agencies to improve delivery of performance information.

The budget process and accrual accounting are other topics under review which could have far-reaching implications for the federal government. As you will note, the government has determined that these initiatives should have top priority. However, given their scope and complexity, these initiatives will be implemented over a period of several years.

[English]

The Auditor General is supportive of all these initiatives but cautions to say that the capacity of the department needs to be upgraded to achieve this. Any consideration for Bill S-217 must take into account the information available, the range of initiatives, its feasibility in the short term and its incremental costs.

Such an initiative should be contemplated and careful consideration given to the type of information produced. If parliamentarians are looking for information on the overall financial picture of the Government of Canada, *The Fiscal Monitor* provides consolidated financial information on a monthly basis.

If the goal is to provide information on the use of spending authorities by departments, the fact must be taken into account that the appropriations are not on the same basis as generally accepted accounting principles. General purpose financial statements prepared on an accrual basis would not present detailed information on the use of appropriations.

In this regard, it is possible that a proposed wording of the bill may not achieve the real intent for more timely and detailed information on expenditures or spending. When considering an initiative such as this, one needs to ensure that departments and Crown corporations have the capacity and system controls to produce high quality reports in a timely manner. Increased rigour and oversight will result from the chief financial officer model and the establishment of audit committees. Combined with improvement in controls at the departmental level, preparations for audits will lay the groundwork for quarterly reporting.

De plus, le plan d'action a mandaté un comité de sous-ministres pour apporter des recommandations dans le domaine de la gestion financière afin de clarifier les rôles et les responsabilités, et de renforcer et simplifier les politiques de gestion financière.

Cette revue représente une révision majeure de nos politiques de la gestion financière de la capacité des ministères qui, entre autres, devrait mener à des états financiers ministériels vérifiés, renforcer le rôle des agents principaux des Finances et créer un comité de vérification indépendant dans les ministères et agences afin d'améliorer la présentation de l'information sur le rendement.

L'établissement des budgets et l'affectation des crédits selon la comptabilité d'exercice est un autre sujet à l'étude par le gouvernement qui pourrait avoir un impact profond pour le gouvernement fédéral. Comme vous pouvez le constater, le gouvernement attribue une priorité considérable à ces initiatives, néanmoins, considérant leur étendue et leur ampleur, leur implantation s'étendra sur plusieurs années.

[Traduction]

La vérificatrice générale souscrit à ces projets, mais elle a fait remarquer que la capacité des ministères doit être renforcée pour pouvoir atteindre de tels résultats. Tout examen du projet de loi S-217 doit tenir compte des informations disponibles, de la gamme d'initiatives déjà entamées, de sa faisabilité à court terme, ainsi que des coûts supplémentaires qu'il engendrerait.

Toutefois, si l'on envisageait une telle initiative, il faudrait examiner soigneusement le type d'information produite. Si les députés veulent des informations sur la situation financière globale du gouvernement fédéral, *La revue financière* constitue une excellente source d'information puisqu'elle présente des données consolidées par mois.

Par ailleurs, si l'on veut fournir de l'information sur la façon dont les ministères exercent leur pouvoir en matière de dépenses, il faut tenir compte du fait que la comptabilisation des crédits ne repose pas sur les principes comptables généralement reconnus (PCGR). Des états financiers généraux établis selon la comptabilité d'exercice ne fourniraient pas d'information détaillée sur l'utilisation des crédits.

Il est possible aussi que le libellé du projet de loi ne permette pas d'en atteindre l'objectif principal qui, semble-t-il, est d'obtenir plus rapidement des informations détaillées sur les dépenses. Pour envisager une pareille initiative, il faudrait être sûr que les ministères et les sociétés d'État possèdent la capacité et les systèmes de surveillance internes requis pour produire des rapports de haute qualité en temps opportun. La rigueur et la surveillance accrues que permettrait le modèle du dirigeant principal des finances, la mise sur pied de comités des vérifications et l'amélioration des mécanismes internes de surveillance qui seront établis aux fins des vérifications prépareraient le terrain pour des états financiers trimestriels.



These improvements would allow for the provision of high quality financial reports without the intensive activity required to prepare year-end financial statements.

The Auditor General commented on that last spring.

However, until these improvements are achieved, while quarterly financial statements remain a long-term goal, it may not be advisable as it detracts from other initiatives underway.

I look forward to an interesting discussion.

**The Chairman:** Honourable senators, I am running a list of questioners. I will start with Senator Segal who was the sponsor of this bill and he can bring some clarification to some of your points.

**Senator Segal:** My core question is whether, in your judgment, this is essentially superfluous and not helpful relative to a more detailed understanding of how the Crown spends money on a department-by-department basis, or whether it is an issue of an appropriate time span for orderly implementation. I notice in the letter sent by the BDC that they went out of their way to lay out in detail the many quarterly reports they now file. They did, however, despite the detail, indicate their concern about the massive cost should they have to do a quarterly report to Parliament. I would settle for the quarterly report they sent to Treasury Board, just making it public. I think the taxpayers would.

I understand your point about not having all the audit committees in place and having to have them in place over time. Is it your recommendation that we should view this as, first, get all the audit committees in place and then deal with quarterly reporting, or do you think as I do that the public service of Canada can both walk and chew gum at the same time?

**Mr. St-Jean:** We can do both, senator. A couple of weeks ago I was in the U.K. having discussions on that very topic with some colleagues at the treasury and also the national audit office.

In the U.K., they have audited financial statements for all departments, the 49 resource departments and 500 agencies. I asked whether they also published a quarterly financial statement for the departments. They said they were not planning to do it because of capacity and the multiplicity of reports that would be published.

Over the long term they will, and that is because they are getting their audited statements in shape now. They are more advanced than we are. We are shooting for 2009 for 23 departments; for them, it is already done.

Grâce à ces améliorations, nous pourrions dispenser des rapports financiers de haute qualité sans les interventions et activités majeures qui sont maintenant requises, une fois l'exercice terminé afin de dresser les états financiers de fin d'année du gouvernement fédéral.

La vérificatrice générale avait fait des observations à ce sujet le printemps dernier.

Cependant, jusqu'à ce que ces améliorations aient été apportées, même si les états financiers trimestriels des ministères demeurent un objectif à long terme, ils pourraient ne pas être avantageux dans la mesure où ils nuiraient aux initiatives déjà en cours.

Voilà qui met fin à ma déclaration, et il me tarde de prendre part à un débat aussi intéressant.

**Le président :** Chers collègues, j'ai une liste de personnes qui souhaitent poser des questions. Je vais commencer par céder la parole au sénateur Segal, parrain du projet de loi à l'étude, pour qu'il puisse donner certaines précisions.

**Le sénateur Segal :** Ma question centrale est de savoir si, selon vous, cette mesure est essentiellement superflue et inutile pour mieux comprendre comment l'État dépense l'argent, ministère par ministère, ou s'il s'agit simplement d'une question d'opportunité pour la mettre en œuvre. Je remarque, dans la lettre envoyée par la BDC, qu'on s'est donné beaucoup de peine pour exposer en détail les nombreux rapports trimestriels qu'elle doit actuellement déposer. En dépit de toutes ces précisions, elle a cependant dit être préoccupée par le coût important qu'entraînerait la présentation de rapports trimestriels au Parlement. Je me contenterais qu'on rende public le rapport trimestriel qu'elle envoie au Conseil du Trésor. Je crois que ce serait également suffisant pour renseigner les contribuables.

Je comprends quand vous faites valoir que tous les comités de vérification ne sont pas en place et qu'il faut du temps pour le faire. Nous recommandez-vous tout d'abord de mettre en place tous les comités de vérification, puis de régler la question des rapports trimestriels ou estimez-vous, comme moi, que l'appareil fédéral peut faire les deux à la fois?

**M. St-Jean :** Nous pouvons faire les deux, sénateur. Il y a quelques semaines, j'étais au Royaume-Uni où je participais justement à des discussions sur le même sujet avec des homologues du Trésor et du Bureau de vérification national.

Au Royaume-Uni, tous les ministères, c'est-à-dire les 49 ministères fournisseurs de ressources et les 500 organismes, ont des rapports financiers vérifiés. J'ai demandé à savoir s'ils publiaient également un état financier trimestriel pour les ministères. Ils m'ont répondu qu'ils ne projetaient pas de le faire en raison de la capacité et de la multiplicité des rapports qu'il faudrait publier.

À long terme, ils vont le faire, parce qu'ils sont en train de mettre au point leurs états vérifiés. Ils sont plus avancés que nous. Nous visons 2009 pour 23 ministères alors qu'eux l'ont déjà fait.



So, even being much further ahead than we are on that front, they do not intend to do it now because they do not have the capacity. If we were to move to quarterly financial statements, I would be concerned about preparing data which would not be of sufficient quality. If we were to produce data with errors, we would introduce a level of uncertainty. The statements need to be good to be useful; they need to be credible and solid.

**Senator Segal:** It would be my perception that, as we speak, you and your colleagues in Treasury Board have a regular update on how much money each department is spending, and how much money each department's revenue-gathering activities are generating, independent from what they take from the Consolidated Revenue Fund based on the parliamentary vote. If you have that information, what is the anxiety about making it available on a quarterly basis to the public? Second, in the private sector now, quarterly statements are put out by the largest corporations and banks and are not audited. The outside auditor has to be part of the process so that they have a cumulative buildup of information for their annual, formerly audited, statement. I am not suggesting a higher standard than that — nor does the bill — but if the expenditure information comes into Treasury Board now so you can act in your role as Comptroller General, what is the problem with making those numbers available on a quarterly basis, in a reasonable format, department by department, to the public?

**Mr. St-Jean:** At the moment, this information is collected on a monthly basis and is also available through *The Fiscal Monitor*.

**Senator Segal:** *The Fiscal Monitor* is consolidated. It is the total amount, not department by department.

**Mr. St-Jean:** You have that for a number of departments. When you look at *The Fiscal Monitor*, it is already done for a number of departments on a month-to-month basis.

**Senator Segal:** We are dealing with departments that are larger than some of the biggest corporations in Canada. Somehow we are unable in a reasonable period of time — and I accept that implementation could not be perhaps as rapid as the legislation before this committee anticipates — to get to a point where we could look at something as important as Health Canada, National Defence or Human Resources and Social Development by category, their expenditures and how they compare to similar expenditures in the same categories in the same quarter last year. We could have a reasonable management discussion and analysis of why there were changes or gaps or savings achieved that were different than might have been planned. It does not strike me as an excessive extra demand on the public service, providing we allow sufficient time for putting that system in place.

**Mr. St-Jean:** As we said, time is a big element. We have a series of initiatives. I appreciate you are not asking for audited quarterly statements, which is reasonable; they are not doing that in the private sector either. The auditor reviews the quarterly statements before they are issued and they have a solid base to work with,

Donc, même s'ils nous devancent de loin sur ce front, ils ne prévoient pas le faire tout de suite parce qu'ils n'en ont pas la capacité. Si nous passions aux états financiers trimestriels, je crains que la préparation des données ne soit pas de qualité suffisante. Si nous produisions des données, nous introduirions dans le processus un certain niveau d'incertitude. Pour être utile, il faut que les états financiers soient bons; il faut qu'ils soient crédibles et solides.

**Le sénateur Segal :** J'ai idée que déjà vous et vos collègues du Conseil du Trésor recevez régulièrement une mise à jour des fonds dépensés par chaque ministère et des recettes qui entrent dans chacun d'entre eux, quels que soient les montants qu'ils prélèvent du Trésor en fonction de leurs crédits parlementaires. Si vous avez ces renseignements, pourquoi l'idée de les rendre publics chaque trimestre vous inquiète-t-elle? De plus, dans le secteur privé actuellement, quatre rapports financiers trimestriels sont diffusés par les grandes entreprises et les banques et ils ne sont pas vérifiés. Un vérificateur externe devait faire partie du processus pour qu'ils aient les données cumulatives nécessaires pour dresser leurs états financiers annuels, qui étaient auparavant vérifiés. Je ne propose pas une norme plus élevée — pas plus que le projet de loi d'ailleurs —, mais si les données sur les dépenses qui vous permettent d'assumer votre rôle comme contrôleur général proviennent du Conseil du Trésor actuellement, pourquoi ces mêmes données ne peuvent-elles pas être publiées chaque trimestre, sous une forme raisonnable, ministère par ministère?

**M. St-Jean :** Pour l'instant, cette information est réunie mensuellement et est également publiée dans *La revue financière*.

**Le sénateur Segal :** *La Revue financière* fournit des données regroupées. Il s'agit du montant total, non pas ventilé ministère par ministère.

**M. St-Jean :** Cette information est déjà fournie pour plusieurs ministères. Si vous examinez *La revue financière*, on le fait déjà pour plusieurs ministères, sur une base mensuelle.

**Le sénateur Segal :** Nous parlons ici de ministères qui sont plus gros que certaines des grandes sociétés au Canada. Durant une réunion dont l'objet m'échappe, nous sommes incapables, en temps raisonnable — et j'accepte que la mise en œuvre ne se fait peut-être pas aussi rapidement que le prévoit la loi à l'étude du comité —, d'en arriver à un point où nous pouvons examiner un ministère aussi important que Santé Canada, la Défense nationale ou le Développement des Ressources humaines par catégorie, leurs dépenses et comment elles se comparent à des dépenses analogues dans les mêmes catégories durant le trimestre correspondant de l'année précédente. Nous pourrions alors tenir une discussion raisonnable de gestion et analyser la raison pour laquelle les changements, les écarts ou les économies ont été différents de ce qui avait été prévu. Cela ne me frappe pas comme une exigence excessive, à condition de laisser à la fonction publique suffisamment de temps pour mettre le système en place.

**M. St-Jean :** Comme nous l'avons dit, le facteur temps est crucial. Nous avons une série d'initiatives en cours. Je suis conscient que vous ne demandez pas à obtenir des états financiers trimestriels vérifiés, ce qui est raisonnable; cela ne se fait pas non plus dans l'entreprise privée. Le vérificateur examine les états

which is the annual audited financial statements of the corporation or the entity. We do not have that. For the Canada Revenue Agency, it is done for a couple of agencies — namely, Parks Canada and the National Research Council. We are pushing hard to get the annual audited financial statements for the 23 largest departments by 2009, which will account for 90 per cent of the spending by the Government of Canada. We will then have a good basis to look eventually at going to quarterly statements. Without a strong annual basis, the data on a quarterly basis will be weak. I can assure you we will see errors. This committee will be unhappy and the rigour will not be there. We need to get audited statements on an annual basis for those departments before we can begin to look at quarterly statements.

**Senator Segal:** Are you saying that when numbers from departments are received now about their actual fiscal spending and other activity you are concerned about the rigorousness and accuracy of these numbers?

**Mr. St-Jean:** On a monthly basis, no doubt, the cut-off routine is not as strong as we would like it to be. The focus has always been on the annual public accounts. In terms of a G8 country, we are the only country with audited consolidated financial statements. At least we do it correctly at the end of the year. We now want to do it in smaller units at a departmental level as well. This approach will introduce a greater discipline where we will be more certain of the data on a month-to-month basis. At this time, the monthly cut-off routines are not strong and I would be concerned about providing data either to the senators or to the House that would not have the rigour you would expect as in the private sector. We are not there yet. Were working hard to move there but the quarterly statement would be premature in the scheme of things.

**Senator Segal:** The quarterly statement would force people to move quicker on that rigorousness or is that unrealistic?

**Mr. St-Jean:** That would be the flip side. First, we need to get annually something we can rely on with a higher degree of confidence department by department. You then have a good basis to make your quarterly comparison. At the moment, we do not have that kind of rigour. It would be premature.

**The Chairman:** Could I ask for clarification? Keeping in mind that Bill S-217 requires that quarterly statements use the accrual accounting method in each instance — and Senator Segal indicated he would be happy if the quarterly information that goes to Treasury Board is made public — is that information in an accrual accounting method at this stage?

**Mr. St-Jean:** During the year, the data produced for financial reporting is prepared on the accrual basis. I am not satisfied with the quality of the cut-off — that is, that they are recording in the right month. At the end of the year, we do a very good job. We get

financiers trimestriels avant qu'ils soient rendus publics et il dispose d'une base solide de travail, soit les états financiers annuels vérifiés de la société ou de l'entité. C'est une base que nous n'avons pas. Pour l'Agence du revenu du Canada, pour quelques organismes, notamment Parcs Canada et le Conseil national de recherches, cela se fait déjà. Nous déployons beaucoup d'efforts pour que les états financiers vérifiés annuels des 23 plus importants ministères soient présentés d'ici 2009, ce qui représentera 90 p. 100 des dépenses du gouvernement du Canada. Nous disposerons alors d'une bonne base pour envisager la présentation d'états financiers trimestriels. Sans une bonne base annuelle, les données trimestrielles seront faibles. Je puis vous garantir qu'il y aura des erreurs. Votre comité ne sera pas heureux, et la rigueur ne sera pas au rendez-vous. Il faut avoir des états financiers vérifiés annuels pour ces ministères avant de commencer à envisager d'en présenter des trimestriels.

**Le sénateur Segal :** Êtes-vous en train de dire que lorsque les données sur les dépenses budgétaires réelles ou autres parviennent des ministères actuellement, leur rigueur et leur exactitude vous préoccupent?

**M. St-Jean :** Sur une base mensuelle, la routine de clôture n'est pas aussi solide que nous l'aimerions. On a toujours insisté sur les comptes publics annuels. Dans le groupe du G8, nous sommes le seul pays à avoir des états financiers consolidés vérifiés. Au moins, nous faisons les choses correctement à la fin de l'exercice. Nous souhaitons maintenant le faire à des intervalles plus rapprochés au niveau ministériel également. Cette approche injectera plus de discipline dans le processus, du fait que nous serons plus sûrs des données mensuelles. Actuellement, la procédure de clôture mensuelle n'est pas assez solide, et je craindrais de fournir des données soit aux parlementaires qui n'auraient pas la rigueur à laquelle on s'attend de l'entreprise privée. Nous n'en sommes pas encore là. Nous déployons beaucoup d'efforts en vue d'y arriver, mais la production d'états trimestriels pour l'instant serait prématurée.

**Le sénateur Segal :** Les états financiers trimestriels obligeront les gens à atteindre cette rigueur plus rapidement ou est-ce irréaliste?

**M. St-Jean :** Ce serait l'envers de la médaille. Tout d'abord, il faut pouvoir établir annuellement des données auxquelles nous pouvons faire confiance, ministère par ministère. On disposera alors d'une bonne base pour faire des comparaisons trimestrielles. Pour l'instant, nous n'avons pas atteint ce degré de rigueur. Ce serait prématuré.

**Le président :** Pourrais-je avoir des éclaircissements? Compte tenu du fait que le projet de loi S-217 exige l'établissement de rapports trimestriels selon la méthode de comptabilité d'exercice — et le sénateur Segal a indiqué qu'il se contenterait de la publication des données trimestrielles qui sont présentées au Conseil du Trésor —, j'aimerais savoir si ces données sont réunies selon la comptabilité d'exercice actuellement.

**M. St-Jean :** Les données produites pour les rapports financiers sont effectivement établies selon cette méthode. Je ne suis pas satisfait de la qualité de la méthode de clôture — c'est-à-dire que je ne suis pas sûr que les données sont inscrites



a solid endorsement by the Auditor General. During the year, we still have some work to do. That is why we want to put the discipline at the departmental level. That is one aspect.

The votes are done for the appropriations. They are not done on a full accrual basis. It is on a near-cash basis. We still have that dichotomy where financial reporting is done on the accrual basis of accounting and the votes are done on a near accrual basis of accounting. We have not sorted out that issue yet. We would introduce some confusion in the minds of people.

**Senator Stratton:** In my younger days, I was managing partner of a small consulting firm. I understand where you are coming from because some of your numbers can change dramatically as you move through the year. They are not always accurate and you try to justify that to partners, but they get upset because you could not be more black and white for them.

Having said that, if you are moving towards this, how long until you achieve it or is that just not there?

**Mr. St-Jean:** The first solid foundation will be when we have the audited financial statements at the departmental level. For example, when talking about \$3 billion or \$4 billion for the Department of Health, we will get annual audited financial statements for that department on its own.

The plan is that, for March 31, 2009, the 23 largest departments will be subjected to an annual attest audit. It will be tough to get there. When we compare our journey to that of our colleagues in the U.S. where they have been at it for 15 years, last year only 16 of their largest 25 departments had an unqualified audited opinion. Last year, the homeland department in the U.K. had a disclaimer. We are shooting for March 31, 2009. I suspect it will not be a perfect score; it will take a few years to get there. By then, the 23 largest departments will have an audited opinion, qualified or unqualified. That is two years from now. This is what we are planning. Some departments are moving faster than others but that is the time frame we are talking about.

[Translation]

**Senator Ringuette:** It is a pleasure, as always, to welcome you to this committee, Mr. St-Jean.

You stated that you are currently at the stage of implementing the Federal Accountability Act and that this requires many things from Treasury Board and each department. You also said that the implementation process would take several years. What do you mean by "several years", since we are talking about legislation that has already received Royal Assent?

au bon mois. À la fin de l'exercice, nous faisons de l'excellent travail. La vérificatrice générale approuve les rapports financiers annuels sans réserve. En cours d'exercice, il reste du travail à faire. C'est pourquoi nous souhaitons d'abord instaurer une certaine discipline au niveau des ministères. C'est là un aspect.

Les crédits sont calculés pour le compte des affectations budgétaires, c'est-à-dire qu'ils ne le sont pas selon la méthode de la comptabilité d'exercice, mais bien de la quasi-caisse. Les rapports financiers continuent d'être établis selon une méthode et les crédits, une autre. Nous n'avons pas encore réglé ce problème, de sorte que la présentation de rapports trimestriels sèmerait la confusion.

**Le sénateur Stratton :** Quand j'étais plus jeune, j'étais l'associé directeur général d'un petit cabinet d'experts-conseil. Je comprends votre point de vue parce que certaines données peuvent varier considérablement durant l'exercice. Elles ne sont pas toujours exactes, et si vous tentez d'en expliquer la raison aux associés, ils vous reprochent de ne pas leur avoir fourni de données plus précises.

Cela étant dit, si c'est vers quoi vous vous dirigez, combien de temps vous faudra-t-il pour y arriver ou ne le savez-vous pas?

**M. St-Jean :** Nous aurons une première base solide quand les rapports financiers des ministères seront vérifiés. Par exemple, quand il est question de trois ou de quatre milliards de dollars pour le ministère de la Santé, nous aurons des rapports financiers vérifiés annuels pour ce seul ministère.

D'après le plan, d'ici au 31 mars 2009, les 23 plus importants ministères feront l'objet d'une vérification d'attestation annuelle. Ce ne sera pas facile à réaliser. Quand nous comparons notre cheminement à celui de nos homologues des États-Unis, où ils y travaillent depuis quinze ans, l'an dernier, seuls 16 de leurs plus importants ministères avaient un rapport de vérification sans réserve. L'an dernier, celui du ministère de la Sécurité intérieure du Royaume-Uni comportait une mise en garde sur l'impossibilité d'exprimer une opinion. Nous visons le 31 mars 2009 comme échéance. Je soupçonne que notre score ne sera pas parfait. Il faudra quelques années pour tout régler. Les 23 plus importants ministères seront alors soumis à une vérification, que le rapport soit sans réserve ou pas. Nous parlons d'un délai de deux ans. C'est ce que nous projetons. Certains ministères se rapprochent du but plus rapidement que d'autres, mais c'est l'échéancier projeté.

[Français]

**Le sénateur Ringuette :** Monsieur St-Jean, c'est toujours un plaisir de vous recevoir à ce comité.

Vous avez indiqué que, présentement, vous êtes à l'étape de l'implantation de la Loi fédérale sur la responsabilité qui requiert plusieurs exigences du Conseil du Trésor et de chaque ministère. Vous avez mentionné qu'il faudra plusieurs années pour son implantation, qu'entendez-vous par « plusieurs années » pour planter la loi qui a déjà reçu la sanction royale?



**Mr. St-Jean:** A number of steps have already been taken and others will follow in the coming days and months to enact the legislation. Our colleagues at the Treasury Board Secretariat of Canada could give you an idea of the timetable for implementing the various stages.

With respect to the action plan set out in the Federal Accountability Act, I have devoted and continue to devote a great deal of my time to financial management, to implementing the new financial management system, to developing fiscal policies and new directives. The action plan called for the establishment of a committee comprised of deputy ministers and two private sector financial officers to review these policies. Basically, we have completed this task and are set to present our findings to the chair shortly.

This important phase will involve, among other things: establishing a new framework, defining the roles of financial officers within departments, and implementing the policy governing audited financial statement requirements for departments.

Policy work is only one part of the job. We are also working to implement these measures. With respect to audited financial statements, we have been preparing departments for this initiative for the past year and a half. We have done feasibility studies for each department.

Of the 23 departments involved, a number have already completed the process, while others have already received their audited financial statements, including the National Research Council of Canada on July 12 last. The others will be coming shortly.

Keeping up with the demand will be my biggest challenge. As you know, there is a very strong demand right now for financial experts who specialize in auditing. Demands on the private sector are enormous. I understand that my former colleagues are currently recruiting in Asia and Europe to meet the demand. This is one challenge that we must overcome, in addition to demographics.

**Senator Ringuette:** Would this not be a good initiative for the School of Public Service?

**Mr. St-Jean:** We are already working closely with this institution.

As I was saying then, implementation will be phased in over several years. Over the next three years, different stakeholders will progress to certain levels. One can compare this to an airplane taking flight. At first, that is for the next three or four years, the situation could be a little unstable, but after a few more years, things will run more smoothly. This phase of the process cannot be completed any faster.

**Senator Ringuette:** So then, to answer my question, in terms of fulfilling all of the financial responsibilities assigned to you under the Federal Accountability Act, you are talking anywhere from three to four years, plus several more during a breaking-in period. Therefore, it will be six years at least before the system is up and running normally.

**M. St-Jean :** Plusieurs actions ont été prises et d'autres le seront au cours des prochains jours et des prochains mois pour que la loi entre en vigueur. Nos collègues du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada pourraient vous donner l'échéancier des différentes étapes.

À propos du plan d'action qui accompagne la Loi fédérale sur la responsabilité, j'ai consacré et je consacre encore beaucoup de mon temps sur la gestion financière, la mise en place du nouveau régime de gestion financière, le développement des politiques financières et des nouvelles directives. Le plan d'action impliquait un comité de sous-ministres et deux directeurs financiers du secteur privé pour réviser ces politiques. Nous avons essentiellement terminé ce travail et nous devrions présenter nos conclusions au président sous peu.

C'est une étape importante qui établira le nouveau cadre, entre autres, la définition des rôles des directeurs financiers dans les ministères, et la mise en place de la politique des exigences des états financiers vérifiés pour les ministères.

Le travail sur la politique ne représente qu'un volet; d'un autre côté, par exemple, on travaille de façon parallèle pour mettre ces choses en place. En ce qui a trait aux états financiers vérifiés, on travaille déjà depuis un an et demi pour préparer les ministères. Nous avons des études de faisabilité pour chacun des ministères.

Les 23 ministères sont en train de passer à travers ce processus : certains l'ont déjà complété, d'autres ont déjà reçu leurs états financiers vérifiés, par exemple, le Conseil national de recherches du Canada, le 12 juillet dernier. Les autres s'en viennent.

Mon plus gros défi sera la question de la capacité. Comme vous le savez, présentement, la demande pour des experts financiers en vérification est très importante. Nous faisons face à des demandes sur le secteur privé qui sont énormes. Je sais qu'actuellement, mes anciens collègues recrutent en Asie et en Europe afin de combler la demande. Nous devons relever ce défi, en plus de celui de la démographie.

**Le sénateur Ringuette :** Ne serait-ce pas un beau projet pour l'École de la fonction publique?

**M. St-Jean :** Oui, on travaille étroitement avec eux.

Donc, comme je le disais, l'implantation s'étalera sur plusieurs années. Pour les trois prochaines années, les différents intervenants atteindront un certain niveau. Nous pourrions comparer cela à un avion qui décolle : Au début, cela va trembloter un peu, pendant les trois ou quatre prochaines années, et ensuite, plusieurs années seront nécessaires pour le stabiliser. C'est une étape qui ne peut pas se faire plus rapidement.

**Le sénateur Ringuette :** Donc, pour répondre à ma question, concernant l'implantation de toutes les questions financières que la Loi fédérale sur la responsabilité impose, vous parlez de trois à quatre ans plus quelques autres années pour le rodage; on calcule donc six bonnes années avant qu'un roulement normal soit établi dans le système.

**Mr. St-Jean:** Correct, that is if everything goes well and the private sector does not come back to us with more demands on our ability to supply financial experts.

Furthermore, with new international accounting standards set to take effect in Canada's private sector in 2011, we anticipate that the public sector will be impacted. We do not operate in a vacuum, as you well know, and different situations can arise simultaneously.

**Senator Ringuette:** I understand the whole question of meeting demand. Based on your experience, have you estimated the cost of implementing the provisions of Bill S-217?

**Mr. St-Jean:** As far as this specific bill is concerned, I could not give you any exact figures.

Having said that, we need to put in place a solid foundation, that is to say we need to have new financial management policies in place, along with audited financial statements and so forth. We estimate that annual costs will be in the neighbourhood of \$40 million to \$60 million. There will likely also be costs associated with accrual basis accounting of appropriations and votes. Before quarterly financial statements can be produced, these matters must be handled.

Once the groundwork has been laid, the marginal cost of preparing quarterly financial statements should be relatively low. Without this foundation, we will be walking on shifting sands, to all intents and purposes.

**Senator Ringuette:** Regarding the provision in the Federal Accountability Act that audit committees be established within each department, I do not recall a provision requiring them to produce a quarterly audit. Are they subject to time requirements? I thought they were only required to audit departmental accounts?

**Mr. St-Jean:** Under the Federal Accountability Act, deputy ministers are required to establish audit committees and to conduct internal audits. In the past, this requirement applied only to Crown corporations. Under the Federal Accountability Act, all departments are now subject to this requirement.

Audit committee must be set up in accordance with the internal audit policy adopted on April 1, 2006. This policy was first endorsed in October of 2005 and reconfirmed by the government as the policy best suited to meeting its expectations. The audit committee has three years to implement this policy.

**Senator Ringuette:** With respect to government policies approved in April, there is nothing requiring this committee, once it has been set up, to do a quarterly audit.

**Mr. St-Jean:** No.

**M. St-Jean :** Si tout va bien et si le secteur privé ne nous revient pas avec des demandes supplémentaires sur la capacité de fournir des experts financiers.

Autre chose à l'horizon : avec les nouveaux standards internationaux de comptabilité qui doivent s'appliquer en 2011 au Canada dans le secteur privé, on anticipe un impact sur le secteur public. Nous ne sommes pas en vase clos, vous comprenez, différentes situations se présentent en même temps.

**Le sénateur Ringuette :** Je comprends la question de la capacité. Maintenant, selon votre expérience, avez-vous estimé les coûts d'implantation selon les exigences du projet de loi S-217?

**M. St-Jean :** Spécifiquement sur ce projet de loi, je ne pourrais pas vous donner des coûts précis.

Ceci étant dit, on a besoin d'une fondation avant de se lancer, c'est-à-dire la mise en place des nouvelles politiques de gestion financière, les états financiers vérifiés, ainsi de suite, et à ce niveau, on prévoit 40 à 60 millions de dollars par année. Ensuite, il y aura aussi des coûts à prévoir pour faire la comptabilité des appropriations, les votes et les autorités sur une base d'exercice. Ceci implique des coûts et ce sont des éléments qui doivent être réalisés avant d'en arriver aux états financiers trimestriels.

Lorsque cette fondation sera faite, le coût marginal des états financiers trimestriels devrait être relativement faible. Si nous n'avons pas cette base, ce sera comme du sable mouvant.

**Le sénateur Ringuette :** J'essaie de revoir l'implication des comités de vérification mis en place pour chaque ministère dans la Loi fédérale sur la responsabilité, et je ne me souviens pas qu'on ait exigé une vérification trimestrielle. Y avait-il des exigences de temps? Je crois qu'on exigeait seulement un mandat de vérification des comptes du ministère.

**M. St-Jean :** La Loi fédérale sur la responsabilité oblige les sous-ministres à créer des comités de vérification et à avoir une vérification interne, ce qui ne s'appliquait, avant cela, que pour les sociétés de la Couronne. Maintenant, avec la Loi fédérale sur la responsabilité, cette obligation est exigée aussi pour les ministères.

Les comités de vérification doivent être établis selon la politique sur la vérification interne adoptée en date du 1<sup>er</sup> avril 2006 et qui avait été acceptée en octobre 2005 et reconfirmée par le gouvernement comme étant la politique qui répondait à leurs attentes. Le comité de vérification dispose de trois années pour mettre en place cette politique.

**Le sénateur Ringuette :** Au niveau des politiques gouvernementales qui ont été approuvées en avril, il n'y a pas d'exigences qui obligent ce comité, après sa mise en place, à faire une vérification trimestrielle.

**M. St-Jean :** Non.



[English]

**Senator Murray:** There are two elements to this bill — one is quarterly reporting and the other is accrual accounting. In your view, which of those elements potentially gives you and your colleagues the most heartburn or are they equally problematic?

**Mr. St-Jean:** Quarterly reporting is truly a question of capacity. If we have the capacity, we can do it but we do not have the capacity at the moment.

With regard to the accrual basis of accounting, the bill states that all this information should be presented in accordance with generally accepted accounting principles, or GAAP. As you know, the public accounts of the Government of Canada are prepared on a stated basis of accounting, which approximates GAAP. As Comptroller General, I would have some difficulty recommending to the government to adopt GAAP, rather than a stated basis of accounting based on GAAP. There is a nuance which is important. I have to be careful because I am a member of the Public Sector Accounting Board and also an FCA, but I also have a duty to Parliament in terms of what is the best solution.

In the private sector in Canada, generally accepted accounting principles will be phased out by 2011 for large organizations. They are moving to the IFRS, or international financial reporting standards. For the public sector, we have been able to attract to Canada the International Public Sector Accounting Standards Board. It is based in Toronto as of this year, having moved from Melbourne. As a result, we will be better able to help shape international standards for the public sector.

One by one, European countries have adopted the IFRS for the public sector. They have decided not to accept the IFRS en masse. They want to give the European Parliament the authority to review each and every standard and make its own decision whether or not each standard should be applied to the European Parliament. This issue is now being debated in the U.K. as well. If the IFRS is accepted en masse, then essentially Parliament gives the IFRS to a third party to establish the standard for itself.

Intellectually, I have difficulty with such a proposal. I believe Parliament should be making that decision. The Canadian GAAP is an excellent standard. We might have to eventually move to the IFRS for the public sector, but I like the way they are at the moment. The standards for the Public Accounts of the Government of Canada are stated accounting principles, which are consistent with the Canadian GAAP. I would suggest that we leave Parliament with the final say in terms of the standards that would be most appropriate for the country. This element is a question of philosophy; the other element is a question of practicality.

**Senator Murray:** We are getting into areas that are more technical than my competence to understand them but I will refer to your statement. You said that, in the area of accrual based financial statement reporting, the Government of Canada is a

[Traduction]

**Le sénateur Murray :** Le projet de loi à l'étude comporte deux éléments — d'une part, les rapports trimestriels, d'autre part, la comptabilité de l'exercice. Selon vous, lequel de ces éléments vous donne le plus de maux de tête, à vous et à vos collègues, ou sont-ils tous deux aussi problématiques?

**M. St-Jean :** La production de rapports trimestriels est vraiment un problème de capacité. Si nous avons la capacité, nous pouvons le faire, mais pour l'instant, ce n'est pas le cas.

Quant à la comptabilité d'exercice, le projet de loi dispose que toute cette information devrait être présentée conformément aux principes comptables généralement reconnus ou PCGR. Or, vous êtes conscients que les comptes publics du gouvernement du Canada sont établis selon une convention comptable énoncée, qui se rapproche des PCGR. Il me serait difficile, en tant que contrôleur général, de recommander au gouvernement d'adopter les PCGR plutôt qu'une convention énoncée fondée sur les PCGR. Il y a une nuance importante entre les deux. Le fait que je sois membre du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public et FCA m'impose le devoir de prudence. Par contre, j'ai aussi une responsabilité à l'égard du Parlement en ce qui concerne la meilleure solution.

Dans l'entreprise privée canadienne, les grandes entités vont d'ici à 2011 délaissier les principes comptables généralement reconnus au profit des IFRS, c'est-à-dire des normes internationales d'information financière. Pour le secteur public, cette année, nous avons réussi à attirer ici, à Toronto, l'International Public Sector Accounting Standards Board (conseil des normes comptables internationales pour le secteur public), auparavant situé à Melbourne. Nous serons donc plus en mesure d'élaborer des normes internationales pour le secteur public.

Les pays européens ont adopté, un à un, les IFRS pour leur secteur public. Ils ont décidé de ne pas accepter les IFRS en bloc. Ils souhaitent donner au Parlement européen le pouvoir de revoir chaque norme et de décider si elle devrait s'appliquer au Parlement européen. On en débat aussi au Royaume-Uni. Si les IFRS étaient acceptées en bloc, alors le Parlement se trouverait essentiellement à confier à un tiers le pouvoir d'établir la norme comme telle.

Une pareille proposition me cause des difficultés sur le plan intellectuel. À mon avis, c'est au Parlement que revient une pareille décision. Les PCGR appliqués au Canada représentent une excellente norme. Il faudra peut-être converger vers les IFRS pour le secteur public, mais pour l'instant, je privilégie les PCGR. Les normes utilisées pour dresser les comptes publics du gouvernement du Canada sont des principes comptables énoncés, ce qui correspond aux PCGR canadiens. Il vaudrait mieux, selon moi, laisser le Parlement décider des normes qui conviennent le mieux au Canada. Cet élément représente le problème philosophique. Il reste la question d'utilité.

**Le sénateur Murray :** Nous abordons des questions d'ordre technique qui me dépassent, mais je vais en revenir à votre déclaration. Vous avez dit que, pour la présentation de rapports financiers selon la comptabilité d'exercice, le Canada est reconnu



recognized world leader. Later, you said that accrual based financial statements for all departments, agencies and Crown corporations are tabled annually in Parliament. Then, with respect to your reporting, the Department of Finance releases a monthly fiscal monitor that contains accrual based fiscal results. Later still, you said general purpose financial statements prepared on an accrual basis would not present detailed information on the use of appropriations.

I suppose that is what you have just been telling us in more technical language. Earlier, you said that accrual based budgeting and appropriations is another subject that is under consideration and which could have profound impacts within the federal government. I am not sure whether that is an endorsement or a grudging acceptance of what is happening. What are you telling us? Are we going to have accrual based budgeting and appropriations somewhere down the road? Is that the objective of the government?

**Mr. St-Jean:** The president will be appearing this afternoon at another committee, the operations committee, and that question will be discussed with him. I think the public accounts committee made a recommendation to that effect. The recommendation is being examined now and the government will be responding.

The question of having accrual based budget information, if it was to be adopted by government, would help readers of financial statements to have one basis of accounting. At present, we have one basis of accounting for appropriations, which is near accrual or near cash, and one for financial reporting, which is in full accrual basis. Members of Parliament made recommendations to the government to move to one basis. I am not in a position at the moment to tell you what the position of the government is. We are advising the minister and I think he will advise, in due time, as to the government's position. Having two different bases of accounting has introduced some difficulty. If we were to introduce one, it would take four or five years at least to modify the estimates, to present them differently and to make the transition. There are also some preliminary cost estimates that the president is looking at, which would be on top of the \$40 million to \$60 million I was talking about. These are initiatives that are being looked at but, again, there is a question of sequencing and capacity.

[Translation]

**Senator Murray:** In answer to a question raised by Senator Ringuette, you stated that your biggest challenge was the ability of your federal department to meet the demand. From that perspective, it is basically a question of finding the opportune moment to act.

The provisions are slated to take effect 120 days after the bill's adoption. Senator Segal is a man of principle, but he is also flexible. Perhaps a more flexible arrangement for

comme un chef de file mondial. Ensuite, vous avez affirmé que des rapports financiers basés sur la comptabilité d'exercice sont déposés chaque année au Parlement pour tous les ministères, organismes et sociétés d'État. Puis, en ce qui concerne les rapports, vous dites que le ministère des Finances publie chaque mois une revue financière qui fait état des résultats financiers selon la comptabilité d'exercice. Enfin, toujours selon vous, les rapports financiers établis à des fins générales selon la comptabilité d'exercice ne fourniraient pas d'information détaillée sur l'utilisation des crédits.

Je suppose que c'est ce que vous nous dites en jargon plus technique. Tout à l'heure, vous avez déclaré que l'établissement de budgets et d'affectations budgétaires représente une autre question à l'étude qui aurait un profond impact sur le gouvernement fédéral. J'ignore si vous approuvez ou acceptez à reculons ce qui se passe. Qu'êtes-vous en train de nous dire? Aurons-nous des budgets et des affectations établis selon la comptabilité d'exercice un jour? Est-ce là l'objectif du gouvernement?

**M. St-Jean :** Le président doit comparaître cet après-midi devant un autre comité, celui des opérations gouvernementales, et il en sera question. Le comité des comptes publics a fait une recommandation en ce sens, je crois. Avant d'y répondre, le gouvernement en fait l'examen.

Si la méthode était adoptée par le gouvernement pour l'information budgétaire, les utilisateurs des rapports financiers auraient la tâche plus facile du fait que la même méthode comptable serait utilisée partout. Actuellement, nous utilisons une méthode pour les affectations budgétaires, soit la quasi-caisse, et une autre pour les rapports financiers, la véritable comptabilité d'exercice. Des parlementaires ont recommandé au gouvernement de passer à une seule méthode. Je ne suis pas en mesure pour l'instant de vous dire quelle est la position du gouvernement. Nous sommes en train de conseiller le ministre, et je crois qu'en temps et lieu, il donnera son avis à cet égard. Le fait d'avoir recours à deux méthodes comptables comporte son lot de difficultés. Si nous en adoptions une seule, il faudrait quatre ou cinq ans au moins pour modifier les prévisions budgétaires, pour changer la façon de les présenter et pour faire la transition. Le président est en train d'examiner certaines prévisions de coût préliminaires qui s'ajouteraient aux 40 à 60 millions de dollars dont je parlais tantôt. Ce sont des initiatives qu'on est en train d'étudier, mais à nouveau, il faut tenir compte de la capacité et du jalonnement.

[Français]

**Le sénateur Murray :** En réponse à une question posée par madame le sénateur Ringuette, vous avez dit que votre plus grand défi concerne la capacité de votre ministère, à la fonction publique. Vue sous cet angle, la question est essentiellement de bien choisir le moment.

Selon les dispositions, le projet de loi entrera en vigueur 120 jours après son adoption. Le sénateur Segal est un homme de principes, mais il est également flexible. Une clause plus

the coming into force of the bill's provisions would resolve your problem with capacity, or at least ease some of your concerns?

**Mr. St-Jean:** Earlier, I alluded to the problem of capacity when it comes to producing audited financial statements. It should be remembered that in addition to the 23 departments mentioned earlier, over 120 other organizations make up the Government of Canada. Consequently, meeting the March 31, 2009 deadline for producing audited financial statements will prove to be an exhausting task. Judging from experiences in the U.K. and in the U.S., it is quite likely that some departments will have some reservations about their financial statements. Therefore, we are not out of the woods and we are only talking here about the first 23 departments.

Therefore, once the first 23 departments have been dealt with, I suggest we move on to the next twenty. These two stages would account for approximately 96 per cent of our expenditures and would take two additional years to complete, bringing us to 2011.

Once we have a solid foundation in place, we can then turn our attention to quarterly financial statements.

[English]

**The Chairman:** Was the action plan you discussed put together recently following the passage of Bill C-2 or is it an action plan — capital “A” capital “P” — that was in place prior to the Accountability Act?

**Mr. St-Jean:** The action plan was tabled at the same time as the Federal Accountability Act in which the president also announced a series of task forces or reviews, the blue ribbon panel on grants and contributions, the procurement review, and the financial management policy, with the objective of reporting back to him this fiscal year. All this was announced at that time.

**The Chairman:** That is the action flowing from the Bill C-2 initiative, but I understand the decision to move within the public service to an accrual based system is something that has been in place since at least 2003. Is that correct?

**Mr. St-Jean:** The accrual basis financial statement, in fact, was started in the 1995-96 budget. It took about seven years before converting the near cash or near accrual basis of financial reporting to an accrual base of accounting in 2003. Canada was the first and is still the only G8 country with an unqualified audit opinion at the consolidated level.

**The Chairman:** What about Australia and New Zealand?

**Mr. St-Jean:** With respect to the G8 countries, we are the only one. Australia and New Zealand are the only two countries to have consolidated financial statements with an unqualified audit opinion. Our friends in the U.K. expect to have it in a year or two and it will be 10 years before the United States will even think about it.

flexible sur l'entrée en vigueur ne pourrait-elle pas résoudre votre problème sur la capacité, ou au moins apaiser vos soucis sur cette question?

**M. St-Jean :** J'ai mentionné plus tôt le problème de capacité en ce qui a trait à la production d'états financiers vérifiés. En plus des 23 ministères mentionnés plus tôt, il ne faut pas oublier que le Gouvernement du Canada comprend plus de 120 autres organisations. Par conséquent, l'effort qui devra être déployé pour rencontrer l'échéancier du 31 mars 2009 en ce qui a trait aux états financiers vérifiés sera épuisant. Si je me fie à l'expérience anglaise ou américaine, il est fort probable que certains des ministères auront des réserves sur leurs états financiers. Nous ne sommes donc pas sortis du bois, et l'on ne parle que des 23 premiers ministères.

Je proposerais donc qu'il y ait une deuxième vague, une fois que les 23 premiers ministères seront terminés, pour s'attaquer aux 20 ministères suivants. Ces deux étapes représenteraient environ 96 p. 100 de nos dépenses et nécessiteraient deux ans de plus, ce qui nous mène en 2011.

Lorsque l'on aura établi une base solide, on pourrait se pencher sur la question des états financiers trimestriels.

[Traduction]

**Le président :** Est-ce que le plan d'action a été mis en place récemment, à la suite de l'adoption du projet de loi C-2, ou existait-il déjà avant la mise en œuvre de la Loi sur la responsabilité?

**M. St-Jean :** Le plan d'action a été déposé en même temps que la Loi fédérale sur la responsabilité. Il prévoit, comme l'a annoncé le président, la création d'une série de groupes de travail ou d'étude, dont le groupe d'experts sur les subventions et les contributions, l'examen du processus de passation des marchés et des politiques de gestion financière, et le dépôt d'un rapport au cours de la présente année financière. Toutes ces initiatives ont été annoncées à ce moment-là.

**Le président :** Ces initiatives découlent du projet de loi C-2, mais je crois que la décision d'instaurer, au sein de la fonction publique, un système de comptabilité d'exercice remonte à au moins 2003, n'est-ce pas?

**M. St-Jean :** L'instauration de ce système découle, en fait, du budget de 1995-1996. Il a fallu environ sept ans pour passer de la comptabilité de quasi-caisse à la comptabilité d'exercice, en 2003. Le Canada est le seul, parmi les pays du G-8, à présenter des états financiers consolidés accompagnés d'une opinion de vérification sans réserve.

**Le président :** Qu'en est-il de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande?

**M. St-Jean :** Nous sommes le seul à le faire parmi les pays du G8. L'Australie et la Nouvelle-Zélande sont les deux seuls pays à présenter des états financiers consolidés assortis d'une opinion sans réserve. Le Royaume-Uni entend s'y mettre d'ici un an ou deux. Il faudra 10 ans avant que les États-Unis songent même à le faire.



**The Chairman:** Was the movement towards accrual based accounting within the public service in place before the action plan and Bill C-2 came along?

**Mr. St-Jean:** Yes, that was in the 1995 budget, if I recall. It took seven years to move to the new basis of accounting for financial reporting.

**The Chairman:** It makes it difficult for parliamentarians, as you know, to deal with two or three different systems and understand what we are supposed to be overseeing. We tabled a report before Christmas that dealt with the promises by two different governments in relation to the Department of National Defence. To this day, I do not understand the accounting with respect to those two promises. It makes it difficult for us to try to look at two promises in terms of increased funding for DND. You can not add the two together. One is based partially on an accrual basis, the other on a cash basis. We have to convince you of the importance of moving along on this so we can deal with a system that can compare one government promise to another.

**Senator Murray:** These are political questions really. The problem is not with the accounting systems. It is not clear whether we are intended to understand.

**The Chairman:** Perhaps you are right, Senator Murray.

**David Moloney, Senior Assistant Secretary, Expenditure Management Sector, Treasury Board of Canada Secretariat:** I will round out the answer to the chair's question, or the issue the chair was raising. As the Comptroller General said, the government has, since 1995, been working on using the accrual accounting approach progressively as the basis of our financial operations and planning, so the initial commitment was to reporting. This then required the government at the same time as moving the public accounts, the budget, the capital B budgeting, to both be positioned and planned on an accrual basis as of 2002-03. That means Cabinet-level decisions also need to be taken on an accrual basis. The original seven-year work plan did not address what the chair has been talking about, which is moving that on into the appropriations that Parliament gives, then the departmental managers' budgeting, small B budgeting if you like. This means, as the chair has pointed out, that we are approaching Parliament with all of the details on a near cash basis, and yet the overall accountability to Parliament and Canadians is on an accruals basis. That is not an acceptable overall ongoing position. In 2005, the Secretariat — both the Office of the Comptroller General and the expenditure management sector — commissioned a major study which we have provided to parliamentary committees looking into what would it require of us — building on the experience of other countries and some provincial jurisdictions — to move our appropriations. The full basis of all the votes, then the basis of departmental financial management, would be on an accrual basis as well.

**Le président :** Est-ce que la décision d'utiliser la comptabilité d'exercice au sein de la fonction publique a été prise avant le dépôt du plan d'action et du projet de loi C-2?

**M. St-Jean :** Oui. Cette décision découle du budget de 1995. Il a fallu sept ans pour passer à la comptabilité d'exercice.

**Le président :** Il est difficile pour nous, parlementaires, comme vous le savez, de composer en même temps avec deux ou trois systèmes différents et de comprendre ce que nous sommes censés surveiller. Nous avons déposé, avant Noël, un rapport qui passait en revue les engagements pris par deux gouvernements différents à l'égard du ministère de la Défense Nationale. Je ne comprends toujours pas le processus comptable utilisé dans les deux cas. Il est difficile pour nous d'évaluer les deux engagements qui ont été pris relativement à l'augmentation du financement accordé au MDN. On ne peut combiner les deux. Il y en a un qui porte, en partie, sur la comptabilité d'exercice, et l'autre, sur la comptabilité de caisse. Il faut absolument aller de l'avant et adopter un système qui nous permettra de comparer les engagements pris par deux gouvernements différents.

**Le sénateur Murray :** Ces questions relèvent essentiellement du domaine politique. Ce ne sont pas les systèmes comptables qui posent problème. Je ne sais pas si nous sommes censés comprendre quelque chose.

**Le président :** Vous avez peut-être raison, sénateur Murray.

**David Moloney, secrétaire adjoint principal, Secteur de la gestion des dépenses, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada :** Je vais répondre à la question du président, ou au point qu'il soulève. Comme l'a indiqué le contrôleur général, le gouvernement s'attache, depuis 1995, à instaurer progressivement la comptabilité d'exercice dans les domaines des opérations et de la planification financières, de sorte que l'engagement premier visait l'établissement des rapports. Il a été obligé de prendre des mesures pour que les comptes publics, le budget, le Budget B, soient fondés sur la comptabilité d'exercice dès 2002-2003. Cela veut dire que même les décisions prises par le Cabinet devaient s'appuyer sur la méthode de la comptabilité d'exercice. Le plan de sept ans mis sur pied dans un premier temps n'abordait pas le point mentionné par le président, soit l'application de la comptabilité d'exercice à l'affectation des crédits par le Parlement, et ensuite à l'établissement des budgets par les gestionnaires des ministères. Cela veut dire, comme on l'a indiqué le président, que toutes les informations détaillées fournies au Parlement le sont selon le principe de comptabilité de quasi-caisse, mais que tous les états financiers présentés au Parlement et aux Canadiens sont établis selon la comptabilité d'exercice. Cette situation n'est pas acceptable. En 2005, le Secrétariat — c'est-à-dire les Bureau du contrôleur général et le secteur de la gestion des dépenses — a commandé une étude majeure, que nous avons fournie aux comités parlementaires, sur les mesures à prendre — en nous fondant sur l'expérience d'autres pays et de certaines provinces — au chapitre de l'affectation des crédits, car tous les crédits, voire la gestion financière des ministères, devaient être établis selon la comptabilité d'exercice.



The report we got back last year, which we spoke about in the other place, points to a three- to five-year transition and additional costs which could be up to \$150 million. In one of the committees where the Comptroller General did bring in officials from other jurisdictions, he brought forward a report recommending the government look at a move over a number of years. The government will need to respond before Parliament to that formal recommendation.

We would have to work with Parliament to remake the actual nature of votes. In particular, it would be around the implications of an accrual basis for amortization of fixed assets as well as a number for cash and non-cash liabilities. It is not only complicated, it cuts right to the nature of Parliament's ability to oversee and control spending. We, in fact, brought a couple of models. There is no one way to do it, unlike in financial reporting where there is a benchmark as the Comptroller General has said. Different jurisdictions take different approaches to achieving this one end, so it will take quite a while to work with Parliament while also building the capacity in departments in parallel. I wanted to clarify that is not part of the action plan in response to the Federal Accountability Act or in implementing that act. It is the next step in this now 12-year-old story to improve the basis of our both our financial management and our financial reporting and Parliament's ability to oversee spending and expenditures.

**The Chairman:** That is helpful. To close out that thought, perhaps Senator Murray is correct that much of this is political in nature and that the electorate will have to ask when a promise is made during an election — is that promise based on an accrual basis or a near cash basis? That is the difficulty of oversight at another level.

**Senator Oliver:** In response to several of the questions from Senator Segal, Mr. St-Jean, you said that the difficulty in doing some of the things he wants is the data and not having reliable data. You used the words, "the reason we can not get reliable data from different departments is the cut-off" and you said that some departments have a cut-off on the second and others might have it on other dates. I do not know why you, as Comptroller General can not say, "We will have a firm cut-off, you will all cut off on the last day of the month of this quarter, and that is the basis upon which we will prepare our data." Why can that not happen?

**Mr. St-Jean:** The procedure calls for timely reporting of all transactions. We are talking about the difficulty of enforcing a robust monthly/quarterly cut-off process during the year. That is always the big difficulty. In the private sector, you must have an accurate cut-off at quarter-end. This means you have to record all your payables and other accruals on a monthly basis. We do not have this level of discipline yet.

Le rapport qui nous a été remis l'an dernier, et dont il a été question dans l'autre endroit, prévoit une période de transition de trois à cinq ans et des coûts additionnels pouvant atteindre jusqu'à 150 millions de dollars. Lors de sa comparution devant l'un des comités, le contrôleur général, accompagné de fonctionnaires d'autres provinces, a déposé un rapport qui proposait au gouvernement une période de transition s'étendant sur plusieurs années. Le gouvernement devra indiquer au Parlement comment il entend réagir à cette recommandation.

Il va falloir revoir toute la question des crédits de concert avec le Parlement. De façon plus précise, il va falloir analyser l'impact qu'aurait la comptabilité d'exercice sur l'amortissement des immobilisations et divers passifs en espèces et hors caisse. Cette démarche, en plus d'être compliquée, influe directement sur la capacité du Parlement de surveiller et de contrôler les dépenses. Nous avons proposé quelques modèles. Il n'y a pas de solution unique, comme c'est le cas pour l'établissement des rapports financiers, où l'on dispose effectivement d'un exemple à suivre, ainsi que l'a indiqué le contrôleur général. Les provinces et territoires utilisent tous des approches différentes, de sorte qu'il faudra s'attacher, tout en collaborant avec le Parlement, à renforcer la capacité des ministères dans ce domaine. Je tiens à préciser que cela ne fait pas partie du plan d'action qui découle de la Loi fédérale sur la responsabilité ou de sa mise en œuvre. Cette démarche s'inscrit dans un processus vieux de 12 ans qui vise à améliorer la gestion financière, l'établissement des rapports financiers et la capacité du Parlement de contrôler les dépenses.

**Le président :** Merci de ces précisions. Le sénateur Murray a peut-être raison de dire que tout cela relève essentiellement du domaine politique et qu'il incombera à l'électorat de demander, lorsqu'un engagement sera pris durant une campagne électorale — est-ce que cet engagement se fonde sur la comptabilité d'exercice ou la comptabilité de quasi-caisse? Voilà le problème que pose la surveillance qui se fait à un autre niveau.

**Le sénateur Oliver :** Vous avez dit monsieur St-Jean, en réponse à plusieurs des questions posées par le sénateur Segal, que le problème, en ce qui concerne certaines de ses propositions, tient au fait que les données ne sont pas fiables. Vous avez dit qu'il est difficile d'obtenir des données fiables des différents ministères en raison de la date de clôture. Vous avez ajouté que pour certains ministères, la date de clôture correspond au deuxième jour du mois, et pour d'autres, à d'autres dates. Je ne sais pas pourquoi vous ne pouvez pas dire, « Nous allons fixer une date précise. La date de clôture dans tous les cas sera le dernier jour de ce trimestre-ci. Nous allons préparer nos données en nous fondant là-dessus. » Pourquoi ne pouvez-vous pas faire cela?

**M. St-Jean :** Toutes les transactions doivent être signalées en temps opportun. Il est difficile d'instaurer une procédure de coupure de l'exercice, que ce soit sur une base mensuelle ou trimestrielle, pendant l'année. Cela pose un gros problème. Dans le secteur privé, la date de clôture est fixée au dernier jour du trimestre. Cela veut dire que les sommes à payer, ainsi de suite, doivent être comptabilisées sur une base mensuelle. Nous n'avons pas encore atteint ce niveau de discipline.

**Senator Segal:** That happens in the private sector all of the time.

**Mr. St-Jean:** Yes, the discipline around cut-off in the private sector is much tighter than it used to be. If you are sitting on audit committees of private sector or public companies, much of the committees' time is now spent on the analysis of the accruals at the ends of each quarter. Before, no one would spend much time on this issue during the year, just at the end of the year. Now committees do it at every quarter-end. There is a discipline of how to ensure you record all your receivables and payables at the end of the month, your accruals. Because of the dual basis of accounting, most of our accounting during the year is still on a near cash basis. The mindset is that we still do a significant portion of our accounting on a cash basis. The accrual basis of accounting has not yet percolated into the mindset of the managers in the departments, so quarterly statements would help bring greater cut-off discipline during the year.

**Senator Oliver:** Can we not do that?

**Mr. St-Jean:** We are asking our financial officers to account for the estimates and spending, authorities, on a near cash basis and to do the financial reporting on an accrual basis. Our people have difficulty doing that. I asked my colleagues in New Zealand how much time it took them to change the mindset to an accrual basis, and they told me 10 to 15 years. That is what it takes because people are trained in certain ways. When we changed from Fahrenheit to Celsius, it took a few years and some of us still refer to some Fahrenheit degrees from time to time.

**Senator Oliver:** On March 31, 2009, what will you have in these 23 departments? You will not have that capacity.

**Mr. St-Jean:** We will be seeking to obtain annual audit opinions for each of these 23 departments. After that, we will be pushing to obtain better in-year reporting. Initially, we would like to do it internally to ensure that we are developing reliable data and test their integrity before we start making them publicly available. We will have to push hard and change the mindset.

**Senator Segal:** What would either of you do if you got a court order, aside from getting justice to appeal until we all die? If you had a Supreme Court of Canada order to produce the quarterly financial numbers that Treasury Board now has from each one of the operating departments, would you write back to the agent of the court and say you can not do that because you are not ready or would you produce what you had? In so doing, what would you be producing?

**Le sénateur Segal :** Le secteur privé le fait tout le temps.

**M. St-Jean :** Oui, la date de clôture dans le secteur privé est respectée de façon beaucoup plus rigoureuse que dans le passé. Si vous faites partie des comités de vérification du secteur privé ou de sociétés ouvertes, vous allez constater que les comités consacrent beaucoup de temps à l'analyse des comptes de régularisation à la fin de chaque trimestre, chose que personne ne faisait dans le passé pendant l'année, mais seulement à la fin de celle-ci. Aujourd'hui, les comités s'y mettent à la fin de tous les trimestres. Vous devez faire état de toutes les sommes à recevoir et de toutes les sommes à payer à la fin du mois. En raison de l'utilisation des deux systèmes comptables, la plupart des rapports, pendant l'année, sont établis selon la méthode de la comptabilité de quasi-caisse. Le fait est que nous continuons d'établir la plupart de nos rapports selon la méthode de la comptabilité de quasi-caisse. Le principe de la comptabilité d'exercice n'a pas encore été bien assimilé par les gestionnaires des ministères, de sorte que le dépôt de rapports trimestriels permettrait d'instaurer une discipline plus rigoureuse à ce chapitre au cours de l'année.

**Le sénateur Oliver :** Ne pouvons-nous pas faire cela?

**M. St-Jean :** Nous demandons aux agents financiers de fournir des rapports sur les budgets et les pouvoirs de dépenser en s'appuyant sur la comptabilité de quasi-caisse, et d'établir des rapports financiers selon la comptabilité d'exercice. Ils ont de la difficulté à le faire. J'ai demandé à mes collègues de la Nouvelle-Zélande combien de temps il leur a fallu pour passer au système de comptabilité d'exercice, et ils m'ont répondu de 10 à 15 ans. C'est le temps qu'il faut, car les gens sont habitués à fonctionner de certaines façons. Il nous a fallu un certain nombre d'années pour faire la transition de l'échelle Fahrenheit à l'échelle Celsius. Certains d'entre nous utilisons encore l'échelle Fahrenheit à l'occasion.

**Le sénateur Oliver :** Où en seront les 23 ministères le 31 mars 2009? Ils n'auront pas la capacité voulue pour agir.

**M. St-Jean :** Nous allons demander que des opinions de vérification soient fournies tous les ans pour chacun des 23 ministères. Ensuite, nous allons essayer d'améliorer les rapports présentés en cours d'exercice. Nous aimerions, dans un premier temps, procéder à l'interne pour faire en sorte que les données sont fiables. Nous allons vérifier l'intégrité de celles-ci avant de les rendre publiques. Nous allons devoir déployer beaucoup d'efforts pour changer le comportement des gens.

**Le sénateur Segal :** Que feriez-vous si, en plus de recourir ad vitam aeternam à la procédure d'appel, vous obteniez une ordonnance d'un tribunal? Si vous aviez une ordonnance de la Cour suprême du Canada qui exigeait la production des états financiers trimestriels que le Conseil du Trésor a reçus de chacun des ministères, écririez-vous au fonctionnaire du tribunal pour lui dire que vous ne pouvez fournir ces données car vous n'êtes pas prêt, ou accepteriez-vous de présenter ce que vous avez en main? Et que présenteriez-vous, au juste?



**Mr. St-Jean:** The trial balance of all the accounts. Every department would produce their trial balance every month and give it to the Receiver General to compile the financial position of the Government of Canada which is used to prepare *The Fiscal Monitor*. As the senator said, when you start putting forward those numbers at such a disaggregated level, you have a higher degree of uncertainty in terms of the quality of data and that would raise more questions.

**Senator Segal:** Is *The Fiscal Monitor* based on a computer model of what our expenditures should be as opposed to an actual understanding of what is really transpiring?

**Mr. St-Jean:** The monthly data are actual data from the departments.

**Senator Segal:** Are they real or modelled numbers? Are they projections as opposed to real hard numbers?

**Mr. St-Jean:** They are real numbers to start with. Then they are analyzed to identify errors or unusual and unexpected patterns. Monthly trial balances produced by the departments have cut-off errors, and they are analyzed to ensure that the consolidated numbers are corrected at the aggregate level.

**Senator Segal:** Is there anyone in the employ of Her Majesty, in the right of the federal government, who actually knows how much money is being spent every quarter by the departments of this government? Is there anyone who actually knows, not thinks they know or thinks they might have a framework for understanding? I know Treasury Board produces a lot of fiscal frameworks. How much of the taxpayers' money is being spent every quarter? If so, do you think they might be presumed upon to share it with the public?

**Mr. St-Jean:** On a cash basis, it is done monthly. The trial balance will tell you the accounting of the transactions month to month.

**Senator Segal:** You are troubled about that going to the public domain too quickly.

**Mr. St-Jean:** We talked about this issue before. Is the information presented on a cash or an accrual basis? I am concerned that if we go too quickly, the public would not have the financial information properly contextualized. At the moment, some data would be presented on a cash basis, other data on an accrual basis, such as pension liability. Pensions will be paid up to 30 years from now, so we need to do the calculation for the estimated liability every month.

**Senator Segal:** Large multi-billion-dollar public corporations in the private sector must compute for that and portray it publicly for their shareholders and they do it as a normative activity.

**M. St-Jean :** La balance de vérification de tous les comptes. Chaque ministère produirait, tous les mois, une balance de vérification qui serait remise au receveur général qui, lui, s'en servirait pour évaluer la situation financière du gouvernement du Canada. Ces données servent de base à *La revue financière*. Comme l'a indiqué le sénateur, quand on commence à fournir des données qui ne sont pas regroupées, le degré d'incertitude entourant la qualité de ces données augmente, ce qui amène d'autres questions.

**Le sénateur Segal :** Est-ce que *La revue financière* repose sur un modèle informatique de ce que devraient être nos dépenses, plutôt que sur un tableau réel de la situation?

**M. St-Jean :** Les données mensuelles sont les données réelles que fournissent les ministères.

**Le sénateur Segal :** Est-ce qu'il s'agit de chiffres réels ou de chiffres modélisés? Est-ce que ce sont des projections ou des chiffres réels?

**M. St-Jean :** Ce sont des chiffres réels qui font ensuite l'objet d'une analyse pour repérer les erreurs ou cerner les tendances inhabituelles et imprévues. Les balances de vérification mensuelles produites par les ministères contiennent des erreurs pour ce qui est de la date de clôture. Elles sont analysées dans le but de faire en sorte que les chiffres consolidés, pris ensemble, sont exacts.

**Le sénateur Segal :** Y a-t-il quelqu'un à l'emploi de Sa Majesté, du chef du gouvernement fédéral, qui sait combien d'argent dépensent les ministères à chaque trimestre? Y a-t-il quelqu'un qui le sait vraiment, et non pas qui pense le savoir ou qui pense en avoir une idée en se fondant sur un cadre? Je sais que le Conseil du Trésor produit beaucoup de cadres financiers. Combien d'argent dépense-t-on tous les trimestres? Si quelqu'un le sait, pensez-vous que cette personne serait prête à partager cette information avec la population?

**M. St-Jean :** Un rapport est préparé tous les mois, selon la méthode de la comptabilité de caisse. La balance de vérification fait état de toutes les transactions qui sont effectuées tous les mois.

**Le sénateur Segal :** Vous ne voulez pas que ces renseignements soient divulgués trop rapidement.

**M. St-Jean :** Nous en avons déjà parlé. Est-ce que l'information est présentée selon la méthode de la comptabilité de caisse ou selon la méthode de la comptabilité d'exercice? J'ai peur que si nous procédons trop rapidement, la population n'aura pas une idée exacte de la situation. À l'heure actuelle, certaines données sont présentées selon la méthode de la comptabilité de caisse, et d'autres, selon la méthode de la comptabilité d'exercice. Je songe, par exemple, au passif découlant du régime de retraite. Comme les pensions vont être versées pendant les 30 prochaines années, nous devons calculer le passif qui découle du régime tous les mois.

**Le sénateur Segal :** Les grandes entreprises privées dont le chiffre d'affaires s'élève dans les milliards de dollars doivent compiler ces données, les divulguer à leurs actionnaires. Il s'agit, pour elles, d'une pratique tout à fait courante.



**Mr. St-Jean:** I would love to be there. We are not there yet and we are the best G8 country. We are a bit behind Australia and New Zealand. That is where I would like to be professionally but it will take some time.

**Senator Segal:** Yes, and some money.

**Mr. St-Jean:** Yes, time, money and people.

**The Chairman:** Honourable senators, we have mentioned the report and what has been going on in the House of Commons. I wanted to bring this to your attention. If you wish, I would like to have our clerk ensure we all get this document. This report dated December 2006 is entitled, "Accrual Budgeting and Appropriations in the Federal Government." It is a report of the Standing Committee on Government Operations and Estimates. It will provide a good background for us on this important subject.

**Senator Murray:** The minister is appearing there today.

**The Chairman:** As I understand it, Mr. St-Jean, it is with respect to this report?

**Mr. St-Jean:** That will be one of the topics.

**The Chairman:** I have one other point of clarification. In Bill S-217, there is a reference to the generally accepted accounting principles being used with respect to the reports this bill is calling for. Did I understand you to say that the generally accepted accounting principles will be replaced by some international standards?

**Mr. St-Jean:** In the private sector, Canada has announced it is moving from the GAAP to the IFRS as of 2011. No such announcement has been made yet for the public sector so there is still some debate.

Australia, New Zealand and Europe have already moved to the IFRS and the U.K. is thinking about moving to it. Europe has also moved to it.

**The Chairman:** Moving away from the GAAP?

**Mr. St-Jean:** Yes, away from the GAAP to the IFRS. There will be one set of standards for most of the world. However, Europe is saying, "We will be adopting the standard one by one, not en masse." Europe is having difficulty with the accounting entity issues, which can cause difficulty. It will be tough to do it.

When I said that we are moving away from the GAAP, I meant for the large private sector. We are still under the GAAP in Canada for the public sector. We have the Red Book. Will it be there in six or seven years from now? Who knows?

**The Chairman:** Do you have any recommendation in that regard to the government or has the Auditor General made a general recommendation?

**M. St-Jean :** J'aimerais bien que ce soit la même chose pour nous, mais nous n'en sommes pas encore là. Toutefois, nous avons une avance sur les pays du G8, et nous sommes un peu à la traîne de l'Australie et à la Nouvelle-Zélande. J'aimerais me retrouver dans la même situation que ces deux pays, mais il faudra du temps pour cela.

**Le sénateur Segal :** Oui, et de l'argent.

**M. St-Jean :** Du temps, de l'argent et des ressources.

**Le président :** Honorables sénateurs, nous avons parlé du rapport et de ce qui se passe à la Chambre des communes. Je voudrais, si vous êtes d'accord, demander au greffier qu'il nous fournisse une copie du rapport daté de décembre 2006 qui s'intitule « Comptabilité pour la budgétisation et l'affectation des crédits ». Il a été préparé par le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires et va constituer une excellente toile de fond à cet important sujet d'étude.

**Le sénateur Murray :** Le ministre comparaît devant le comité aujourd'hui.

**Le président :** Si j'ai bien compris, monsieur St-Jean, il va discuter de ce rapport?

**M. St-Jean :** Entre autres.

**Le président :** J'aimerais avoir une autre précision. D'après le projet de loi S-217, les rapports vont être établis selon les principes comptables généralement reconnus. Avez-vous dit que ces principes vont être remplacés par des normes internationales?

**M. St-Jean :** Le Canada a annoncé que le secteur privé va délaisser les normes GAAP au profit des normes IFRS dès 2011. Aucune annonce n'a encore été faite pour ce qui est du secteur public. La question fait toujours l'objet d'un débat.

L'Australie, la Nouvelle-Zélande et l'Europe ont déjà adopté les normes IFRS. Le Royaume-Uni songe à le faire. L'Europe a déjà adopté les nouvelles normes.

**Le président :** Délaisser les normes GAAP?

**M. St-Jean :** Oui, au profit des normes IFRS. Il va y avoir une série de normes pour la plupart des pays. Toutefois, l'Europe dit, « Nous allons adopter ces normes à tour de rôle, et non pas en masse. » L'Europe est confrontée à des problèmes pour ce qui est des entités comptables. Cela crée des difficultés qui ne sont pas faciles à régler.

Quand je dis que nous allons délaisser les normes GAAP, je fais allusion aux grandes entreprises du secteur privé. Le secteur public continue toujours d'appliquer ces principes. Nous avons le Livre rouge. Sera-t-il toujours là dans six ou sept ans? Je me le demande.

**Le président :** Avez-vous des recommandations à faire à cet égard, ou est-ce que la vérificatrice générale a formulé une recommandation générale sur le sujet?

**Mr. St-Jean:** The Auditor General would encourage us to adopt GAAP for financial reporting. This is one area where we have a slight professional disagreement. However, the Auditor General also understands the rationale why I prefer to ensure they are based on GAAP, rather than in accordance with GAAP. To respect the primacy of Parliament, I believe that the standards should be decided by Parliament. Canadian generally accepted accounting principles are great standards. We follow them as closely as possible, but, in the end, I believe Parliament should be setting the standard.

**The Chairman:** Do Crown corporations make their own decisions about what set of rules they follow or is that mandated by the government?

**Mr. St-Jean:** Since the early 1980s, Crown corporations have presented their financial results in accordance with GAAP. They might have to move to IFRS in 2011. That might introduce more complexity.

**The Chairman:** Thank you, Mr. St-Jean, for coming here this morning and giving us your presentation and the background information. It has been helpful.

Mr. Moloney, it is always a pleasure to have you here from Treasury Board.

We have been following the Comptroller General's reimplementation of that position and we are glad to see it is coming along nicely. We are pleased you are serving in that position.

We will suspend for a moment to allow our witnesses to gather up their documents and we will talk about where to go from here.

The committee continued in camera.

**M. St-Jean :** La vérificatrice générale nous encouragerait à utiliser les normes GAAP lors de l'établissement des rapports financiers. Nous ne nous entendons pas là-dessus. Toutefois, la vérificatrice générale comprend pourquoi je préfère que les rapports soient établis selon les normes GAAP, et non pas conformément à celles-ci. Pour ce qui est de la primauté du Parlement, je pense que les normes devraient être fixées par lui. Les principes comptables généralement reconnus qu'applique le Canada constituent une excellente norme. Nous essayons de les suivre rigoureusement mais, au bout du compte, il revient au Parlement de fixer les normes.

**Le président :** Est-ce que les sociétés de la Couronne choisissent les règles qu'elles vont suivre, ou est-ce le gouvernement qui prend cette décision?

**M. St-Jean :** Depuis le début des années 80, les rapports financiers des sociétés de la Couronne sont établis selon les normes GAAP. Elles vont peut-être être obligées d'adopter les normes IFRS en 2011, ce qui risque de compliquer les choses.

**Le président :** Merci, monsieur St-Jean, d'être venu nous rencontrer ce matin et de nous avoir fourni ces renseignements. Cela nous a beaucoup aidés.

Monsieur Moloney, c'est toujours un plaisir de vous rencontrer.

Nous avons suivi de près les efforts qu'a déployés le contrôleur général en vue de recréer ce poste. Nous sommes heureux des résultats, et nous sommes contents de voir que c'est vous qui l'occupez.

Nous allons suspendre la séance, le temps que les témoins rassemblent leurs documents. Nous allons ensuite discuter de ce que nous allons faire.

Le comité poursuit ses travaux à huis clos.



*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada –  
Publishing and Depository Services  
Ottawa, Ontario K1A 0S5

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –  
Les Éditions et Services de dépôt  
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

#### WITNESSES

**Tuesday, January 30, 2007:**

The Honourable Senator Hugh Segal, sponsor of the bill.

**Tuesday, February 6, 2007:**

*Treasury Board of Canada Secretariat:*

Charles-Antoine St-Jean, Comptroller General of Canada;

David Moloney, Senior Assistant Secretary, Expenditure  
Management Sector.

#### TÉMOINS

**Le mardi 30 janvier 2007 :**

L'honorable sénateur Hugh Segal, parrain du projet de loi.

**Le mardi 6 février 2007 :**

*Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada :*

Charles-Antoine St-Jean, contrôleur général du Canada;

David Moloney, secrétaire adjoint principal, Secteur de la gestion  
des dépenses.







First Session  
Thirty-ninth Parliament, 2006-07

## SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# National Finance

*Chair:*

The Honourable JOSEPH A. DAY

Tuesday, February 13, 2007  
Tuesday, February 20, 2007

Issue No. 10

### Third meeting on:

Bill S-217, An Act to amend the Financial Act  
and the Bank of Canada Act  
(quarterly financial reports)

### First (final) meeting on:

Bill C-28, A second Act to implement  
certain provisions of the budget tabled  
in Parliament on May 2, 2006

### INCLUDING:

THE TENTH REPORT OF THE COMMITTEE  
(Bill C-28, A second Act to implement  
certain provisions of the budget tabled  
in Parliament on May 2, 2006)

### APPEARING:

The Honourable James M. Flaherty, P.C., M.P.,  
Minister of Finance

### WITNESSES:

(See back cover)

Première session de la  
trente-neuvième législature, 2006-2007

## SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Finances nationales

*Président :*

L'honorable JOSEPH A. DAY

Le mardi 13 février 2007  
Le mardi 20 février 2007

Fascicule n° 10

### Troisième réunion concernant :

Le projet de loi S-217, Loi modifiant la Loi sur la gestion  
des finances publiques et la Loi sur la Banque du Canada  
(rapports financiers trimestriels)

### Première (dernière) réunion concernant :

Le projet de loi C-28, Loi n° 2 portant exécution  
de certaines dispositions du budget déposé  
au Parlement le 2 mai 2006

### Y COMPRIS :

LE DIXIÈME RAPPORT DU COMITÉ  
(Le projet de loi C-28, Loi n° 2 portant exécution  
de certaines dispositions du budget déposé  
au Parlement le 2 mai 2006)

### COMPARAÎT :

L'honorable James M. Flaherty, C.P., député,  
ministre des Finances

### TÉMOINS :

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
NATIONAL FINANCE

The Honourable Joseph A. Day, *Chair*

The Honourable Nancy Ruth, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Biron	* LeBreton, P.C.
Cowan	(or Comeau)
Di Nino	Mitchell
Eggleton, P.C.	Murray, P.C.
Fox, P.C.	Ringuette
* Hervieux-Payette, P.C.	Rompkey, P.C.
(or Tardif)	Stratton

\*Ex officio members

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
FINANCES NATIONALES

*Président* : L'honorable Joseph A. Day

*Vice-présidente* : L'honorable Nancy Ruth

et

Les honorables sénateurs :

Biron	* LeBreton, C.P.
Cowan	(ou Comeau)
Di Nino	Mitchell
Eggleton, C.P.	Murray, C.P.
Fox, C.P.	Ringuette
* Hervieux-Payette, C.P.	Rompkey, C.P.
(ou Tardif)	Stratton

\*Membres d'office

(Quorum 4)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the *Journals of the Senate* of Wednesday, January 31, 2007:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Di Nino, seconded by the Honourable Senator Oliver, for the second reading of Bill C-28, A second Act to implement certain provisions of the budget tabled in Parliament on May 2, 2006.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The bill was then read the second time.

The Honourable Senator Di Nino moved, seconded by the Honourable Senator Johnson, that the bill be referred to the Standing Senate Committee on National Finance.

The question being put on the motion, it was adopted.

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 31 janvier 2007 :

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Di Nino, appuyée par l'honorable sénateur Oliver, tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-28, Loi n° 2 portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 2 mai 2006.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Di Nino propose, appuyé par l'honorable sénateur Johnson, que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des finances nationales.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat,*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Senate*



**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Tuesday, February 13, 2007  
(27)

[English]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9:34 a.m. in room 2, Victoria Building, the Chair, the Honourable Joseph A. Day, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Cowan, Day, Di Nino, Eggleton, P.C., Mitchell, Murray, P.C., Nancy Ruth, Ringuette, and Stratton (9).

*In attendance:* Tara Gray, Analyst, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, January 31, 2007, the committee began its study of Bill C-28, to implement certain provisions of the budget tabled in Parliament on May 2, 2006.

**APPEARING:**

The Honourable James M. Flaherty, P.C., M.P., Minister of Finance.

**WITNESSES:**

*Department of Finance Canada:*

Gerard Lalonde, Director, Tax Legislation Division, Tax Policy Branch;

Carlos Achadinha, Chief, Sales Tax Division, Alcohol, Tobacco and Excise Legislation, Tax Policy Branch;

Alexandra MacLean, Personal Income Tax Division, Savings and Investment, Tax Policy Branch.

The Chair made an opening statement.

The Honourable Mr. Flaherty made a statement and answered questions.

At 10:34 a.m., the committee suspended.

At 10:38 a.m., the committee resumed.

The Chair made a statement.

The witnesses answered questions.

At 11:08 a.m., the committee suspended.

At 11:10 a.m., the committee resumed.

It was agreed that the committee proceed to clause-by-clause consideration of Bill C-28, to implement certain provisions of the budget tabled in Parliament on May 2, 2006.

With leave, it was agreed that the committee consider the clauses grouped by the three parts contained in the bill.

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le mardi 13 février 2007  
(27)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui, à 9 h 34, dans la salle 2 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Joseph A. Day (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Cowan, Day, Di Nino, Eggleton, C.P., Mitchell, Murray, C.P., Nancy Ruth, Ringuette et Stratton (9).

*Également présente :* Tara Gray, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 31 janvier 2007, le comité entreprend son étude du projet de loi C-28, Loi n° 2 portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 2 mai 2006.

**COMPARAÎT :**

L'honorable James M. Flaherty, C.P., député, ministre des Finances.

**TÉMOINS :**

*Ministère des Finances Canada :*

Gerard Lalonde, directeur, Division de la législation de l'impôt, Direction de la politique de l'impôt;

Carlos Achadinha, chef, Division de la taxe de vente, d'alcool, tabac et législation sur l'accise, Direction de la politique de l'impôt;

Alexandra MacLean, Division de l'impôt des particuliers, Épargnes et investissements, Direction de la politique de l'impôt.

Le président fait une déclaration préliminaire.

L'honorable M. Flaherty fait une déclaration puis répond aux questions.

À 10 h 34, le comité suspend ses travaux.

À 10 h 38, le comité reprend ses travaux.

Le président fait une déclaration.

Les témoins répondent aux questions.

À 11 h 8, le comité suspend ses travaux.

À 11 h 10, le comité reprend ses travaux.

Il est convenu que le comité procède à l'étude article par article du projet de loi C-28, Loi n° 2 portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 2 mai 2006.

Après débat, il est convenu que le comité examine les articles regroupés selon les trois parties du projet de loi.

It was agreed that the title stand postponed.

It was agreed that clause 1 (short title) stand postponed.

It was agreed that clauses 2 to 42 of Part I carry, on division.

It was agreed that clauses 43 to 54 of Part II carry, on division.

It was agreed that clauses 55 to 63 of Part III carry, on division.

It was agreed that clause 1 (short title) carry.

It was agreed that the title carry.

It was agreed that the bill carry, on division.

It was agreed that the Chair report the bill to the Senate without amendment.

At 11:12 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Tuesday, February 20, 2007  
(28)

[English]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9:35 a.m. in room 2, Victoria Building, the Deputy Chair, the Honourable Nancy Ruth, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Di Nino, Eggleton, P.C., Mitchell, Murray, P.C., Nancy Ruth, Ringuette, and Stratton (7).

*Other senator present:* The Honourable Senator Segal (1).

*In attendance:* Tara Gray and Lydia Scratch, Analysts, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament, and Lynn Gordon, Committee Clerk, Committees Directorate, the Senate.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, October 18, 2006, the committee continued its study of Bill S-217, to amend the Financial Administration Act and the Bank of Canada Act (quarterly financial reports). (*For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 9, dated January 30, 2007.*)

WITNESSES:

*Export Development Canada:*

Ken Kember, Vice-President and Corporate Controller;

*Business Development Bank of Canada:*

Paul Buron, Vice-President and Chief Financial Officer, Finance, Systems and Technology, Treasury and Enterprise Risk Management;

Stefano Lucarelli, Vice-President, Finance.

Il est convenu de réserver le titre.

Il est convenu de réserver l'article 1 (titre abrégé).

Il est convenu d'adopter les articles 2 à 42 de la Partie I, avec dissidence.

Il est convenu d'adopter les articles 43 à 54 de la Partie II, avec dissidence.

Il est convenu d'adopter les articles 55 à 63 de la Partie III, avec dissidence.

Il est convenu d'adopter l'article 1 (titre abrégé).

Il est convenu d'adopter le titre.

Il est convenu d'adopter le projet de loi, avec dissidence.

Il est convenu que le président fasse rapport du projet de loi non modifié au Sénat.

À 11 h 12, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le mardi 20 février 2007  
(28)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui, à 9 h 35, dans la salle 2 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Nancy Ruth (*vice-présidente*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Di Nino, Eggleton, C.P., Mitchell, Murray, C.P., Nancy Ruth, Ringuette et Stratton (7).

*Autre sénateur présent :* L'honorable sénateur Segal (1).

*Également présents :* Tara Gray et Lydia Scratch, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement; et Lynn Gordon, greffière de comité, Direction des comités, Sénat.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 18 octobre 2006, le comité poursuit son examen du projet de loi S-217, Loi modifiant la Loi sur la gestion des finances publiques et la Loi sur la Banque du Canada (rapports financiers trimestriels). (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 9 des délibérations du comité du 30 janvier 2007.*)

TÉMOINS :

*Exportation et développement Canada :*

Ken Kember, vice-président et contrôleur général;

*Banque de développement du Canada :*

Paul Buron, vice-président exécutif et chef de la direction financière, Finance, Systèmes et technologie, Trésorerie et Gestion des risques de l'entreprise;

Stephano Lucarelli, vice-président, Finance.

*Office of the Auditor General of Canada:*

John Wiersema, Deputy Auditor General;  
Doug Timmins, Assistant Auditor General.

*Bank of Canada:*

Paul Jenkins, Senior Deputy Governor.

Mr. Kember, Mr. Buron, Mr. Wiersema and Mr. Jenkins each made a statement.

The witnesses answered questions.

At 10:45 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

*Bureau du vérificateur général du Canada :*

John Wiersema, sous-vérificateur général;  
Doug Timmins, vérificateur général adjoint.

*Banque du Canada :*

Paul Jenkins, premier sous-gouverneur.

MM. Kember, Buron, Wiersema et Jenkins font chacun une déclaration.

Les témoins répondent aux questions.

À 10 h 45, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ :*

*La greffière du comité,*

Catherine Piccinin

*Clerk of the Committee*



**REPORT OF THE COMMITTEE**

Tuesday, February 13, 2007

The Standing Senate Committee on National Finance has the honour to present its

**TENTH REPORT**

Your Committee, to which was referred Bill C-28, A second Act to implement certain provisions of the budget tabled in Parliament on May 2, 2006, has, in obedience to the Order of Reference of Wednesday, January 31, 2007 examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

*Le président,*

JOSEPH A. DAY

*Chair*

**RAPPORT DU COMITÉ**

Le mardi 13 février 2007

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales a l'honneur de présenter son

**DIXIÈME RAPPORT**

Votre Comité, auquel a été déféré le projet de loi C-28, Loi n° 2 portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 2 mai 2006, a, conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 31 janvier 2007, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

**EVIDENCE**

OTTAWA, Tuesday, February 13, 2007

The Standing Senate Committee on National Finance, to which was referred Bill C-28, to implement certain provisions of the budget tabled in Parliament on May 2, 2006, met this day at 9:34 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Joseph A. Day** (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

**The Chairman:** Welcome, everyone. Welcome, minister.

[*Translation*]

I call to order the 27th meeting of the Standing Senate Committee on National Finance. My name is Joseph Day. I represent the province of New Brunswick in the Senate, and I chair this committee.

[*English*]

A field of interest is government spending, either directly through the estimates or indirectly through bills that provide borrowing authority or bear upon the spending proposals identified in the estimates.

Today we begin consideration of Bill C-28, the government's second bill implementing certain provisions of the budget tabled in Parliament on May 2, 2006.

Last year, this committee examined and reported on the government's first bill dealing with the budget, Bill C-13.

Appearing before our committee this morning is the Minister of Finance, the Honourable James M. Flaherty. He is a first-time member of Parliament and was elected to the House of Commons in 2006 for the riding of Whitby-Oshawa. As a member of the Ontario legislature under Premier Harris, he served as the deputy premier and Minister of Finance as well as holding a number of other portfolios.

Mr. Flaherty is a graduate from Princeton University and has a law degree from Osgoode Hall Law School. He was called to the bar in the Province of Ontario in 1975 and practiced law for more than 20 years before entering politics.

**The Honourable James M. Flaherty, P.C., M.P., Minister of Finance:** I will touch upon the primary items in the budget implementation bill, the second bill arising out of the budget of May 2, 2006.

[*Translation*]

Thank you, honourable senators. I appreciate this opportunity to appear before your committee to discuss Bill C-28. This bill proposes certain tax relief measures that Canada's new government announced in Budget 2006, but which were not included in the initial budget implementation bill that received royal assent last year.

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le mardi 13 février 2007

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui, à 9 h 34, pour examiner le projet de loi Bill C-28, Loi n° 2 portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 2 mai 2006, qui lui a été renvoyé.

**Le sénateur Joseph A. Day** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président :** Bienvenue à tous et à vous, monsieur le ministre.

[*Français*]

La 27<sup>e</sup> réunion du Comité sénatorial permanent des finances nationales est ouverte. Je suis Joseph Day, je représente la province du Nouveau-Brunswick au Sénat et je suis président du comité.

[*Traduction*]

Le comité s'intéresse notamment aux dépenses du gouvernement, soit directement, dans le budget des dépenses, soit indirectement, dans les projets de loi qui prévoient un pouvoir d'emprunt ou portent sur les propositions de dépenses qui figurent dans le budget des dépenses.

Aujourd'hui, nous entamons l'étude du projet de loi C-28, qui est le deuxième projet de loi présenté par le gouvernement pour mettre en œuvre les dispositions du budget déposé au Parlement le 2 mai 2006.

L'an dernier, le comité a étudié le premier projet de loi d'exécution du budget, le C-13, et en a fait rapport.

Le comité accueille ce matin le ministre des Finances, l'honorable James M. Flaherty, dont c'est le premier mandat de député à la Chambre des communes, où il a été élu en 2006 comme représentant de la circonscription de Whitby-Oshawa. Lorsqu'il était député à l'Assemblée législative de l'Ontario, sous le gouvernement du premier ministre Harris, il a été vice-premier ministre et ministre des Finances. Il a également été chargé d'un certain nombre d'autres portefeuilles.

M. Flaherty est diplômé de l'Université Princeton et il a un diplôme en droit de la Osgoode Hall Law School. Il a été appelé au Barreau de l'Ontario en 1975 et il a exercé le droit pendant plus de 20 ans avant de se lancer en politique.

**L'honorable James M. Flaherty, C.P., député, ministre des Finances :** Je vais parler des principaux éléments qui figurent dans le projet de loi d'exécution du budget, le deuxième qui découle du budget du 2 mai 2006.

[*Français*]

Honorables sénateurs, je vous remercie de me permettre de m'adresser à vous au sujet du projet de loi C-28. Ce projet de loi propose certaines mesures d'allègement fiscal que le nouveau gouvernement du Canada a annoncées dans le budget de 2006, mais qui n'ont pas été incluses dans le premier projet de loi d'exécution du budget ayant reçu la sanction royale l'an dernier.

[English]

As I have said on many occasions, Canadians pay too much tax. That is why within the first 100 days of taking office we moved swiftly in Budget 2006 to lower taxes. We proposed numerous personal and business tax reductions in order to reduce the tax burden on Canadian families and students, workers and seniors.

Tax relief for individuals alone amounts to almost \$20 billion over two years. I say this to those who say there were not substantial tax reductions in Budget 2006. They should read the budget; there was \$20 billion in tax reduction. That is more than the four previous federal budgets combined. There were also corporate tax measures introduced to help businesses grow and succeed.

Last fall we introduced our economic plan document called *Advantage Canada*, which shows that we want to create a real tax advantage for Canada. A key element of our economic plan is to provide a tax-back guarantee to Canadians by dedicating all interest savings from reducing the federal debt to personal income tax reductions.

Last week, in Ottawa, the Prime Minister announced that we plan to legislate our tax-back guarantee, ensuring that it becomes a benefit Canadians can count on long into the future.

This measure is straightforward. Lower debt means lower interest payments for the government and that will mean lower taxes for hard working Canadians, and that starts now. These tax savings are substantial. We made a payment of \$13.2 billion against the debt in the last fiscal year. Personal taxes will be reduced by almost \$700 million starting in 2007, and with future debt reduction, tax savings will rise to \$1.4 billion by 2011.

[Translation]

This tax back guarantee will give Canadians a direct stake and a direct benefit in how this government manages Canada's finances on behalf of Canadians.

[English]

We have also taken action not just to reduce taxes but to improve tax fairness. This is a fundamental concern of mine. That is why I announced the tax fairness plan last October. It will restore balance and fairness to the federal tax system by creating a level playing field between income trusts and corporations. This plan also builds on the tax reductions I announced in Budget 2006. It proposes significant positive measures to provide financial assistance to Canadian seniors and pensioners.

[Traduction]

Comme je l'ai répété à de nombreuses occasions, les Canadiens paient trop d'impôt. C'est pourquoi, dans les 100 premiers jours suivant son arrivée au pouvoir, le gouvernement s'est empressé de déposer le budget de 2006 pour réduire les impôts. Nous avons proposé de nombreuses réductions de l'impôt des particuliers et des entreprises pour alléger la charge fiscale des familles et des étudiants, des travailleurs et des aînés.

À lui seul, l'allègement fiscal des particuliers s'élève à près de 20 milliards de dollars sur deux ans. Je le signale à ceux qui prétendent que le budget de 2006 ne prévoyait aucune réduction d'impôt appréciable. Ils devraient lire le budget, qui propose un allègement de 20 milliards de dollars. Cette réduction est supérieure à celle qui a été accordée par les quatre budgets fédéraux précédents. Il y avait également des mesures relatives à l'impôt des sociétés qui favoriseront la croissance et la prospérité des entreprises.

L'automne dernier, nous avons présenté un plan économique, *Avantage Canada*, qui montre bien que nous voulons donner un avantage fiscal véritable au Canada. Un élément clé du plan économique est un « remboursement d'impôt garanti » pour les Canadiens, en vertu duquel la totalité des économies réalisées chaque année en frais d'intérêts par suite de la réduction de la dette fédérale servira à diminuer l'impôt sur le revenu des particuliers.

La semaine dernière, à Ottawa, le premier ministre a annoncé que nous entendons légiférer pour offrir ce remboursement d'impôt garanti, ce qui assurera aux Canadiens un avantage sur lequel ils pourront compter pendant longtemps.

Cette mesure est simple. La réduction de la dette se traduit par une diminution des intérêts à payer pour les Canadiens, qui travaillent fort. Et cela débute tout de suite. Ces économies d'impôt sont appréciables. Au cours du dernier exercice, nous avons remboursé 13,2 milliards de dollars sur la dette. L'impôt sur le revenu des particuliers sera réduit de près de 700 millions de dollars à compter de 2007. Et la dette étant davantage réduite, les économies d'impôt passeront à 1,4 milliard de dollars d'ici 2011.

[Français]

Ces remboursements d'impôt garantis permettront aux Canadiens de s'intéresser directement à la manière dont notre gouvernement gère les finances du Canada au nom des Canadiens et d'en profiter directement.

[Traduction]

Nous avons pris des mesures qui vont au-delà de la réduction des impôts afin d'améliorer l'équité fiscale. Voilà pourquoi j'ai annoncé le Plan d'équité fiscale en octobre dernier. Il rétablira l'équilibre et l'équité du régime fiscal fédéral en uniformisant les règles du jeu pour les fiducies de revenu et les sociétés. Il fait également fond sur les réductions d'impôts contenues dans le budget de 2006 en proposant d'importantes mesures constructives qui aideront les aînés et les retraités.



The bill we are discussing today is an integral part of this government's plan to make a difference in the lives of Canadians. This bill provides tax relief for individuals and for small business and provides incentives to encourage employers to hire apprentices. It gives Canadians a tax break on work-related expenses. It helps families who are encouraging their children to be physically active and fit.

I will touch on some of the measures in Bill C-28.

*[Translation]*

One of the measures in this bill, the Canada Employment Credit, recognizes the incredible contributions made to this country by working Canadians. Those hard-working Canadians often incur expenses that are not covered by the employer, expenses such as uniforms, home computers, or stationery supplies.

*[English]*

Starting last July 1, the credit will allow every working Canadian to claim an annualized credit on employment income in 2006. As of January 2007, the annual amount of income eligible for the credit will be \$1,000. That is the Canada employment credit.

Working in tandem with that credit is the new deduction for tool expenses. This measure provides for a deduction of up to \$500 to tradespeople for the cost of tools in excess of \$1,000 that they must acquire as a condition of employment. This new tools deduction, when combined with the Canada employment credit, will provide tax relief to about 700,000 Canadians employed in the trades.

Honourable senators, recent growth across Canada, particularly in urban areas in provinces like Alberta, has led to a shortage of skilled workers. This bill contains measures that help respond to this situation by proposing the new apprenticeship job creation tax credit. As a result of this proposed measure, eligible employers will be able to receive, to a maximum of \$2,000 per apprentice per year, a tax credit equal to 10 per cent of the wages they pay to qualifying apprentices in the first two years of their contract. This new credit will encourage employers to hire new apprentices, so that they can learn a trade and help make Canada's economy even stronger.

This bill also contains a measure that will encourage Canadians to leave the car at home and use public transit. It will provide tax benefits to the 2 million Canadians who make a sustained commitment to use this environmentally friendly mode of transportation.

For example, an individual who purchases passes costing \$80 per month throughout the year will receive up to \$150 in federal tax relief for the year. That means about two months free commuting on public transit each year. The total savings for

Le projet de loi à l'étude fait partie intégrante du plan du gouvernement qui tend à contribuer au mieux-être des Canadiens. Il prévoit des allègements fiscaux pour les particuliers et les petites entreprises et il encourage les employeurs à engager des apprentis. Il accorde aux contribuables un allègement fiscal relatif aux dépenses d'emploi. Il aide les familles qui encouragent leurs enfants à faire de l'activité physique et à se garder en forme.

Je vais dire un mot de certaines mesures contenues dans le projet de loi C-28.

*[Français]*

Une des mesures contenues dans le projet de loi, le crédit canadien pour emploi, reconnaît les contributions incroyables que les travailleurs canadiens apportent à notre pays. Ces Canadiens qui travaillent fort assument souvent des frais qui ne sont pas couverts par l'employeur, comme les équipements, les ordinateurs domestiques, les fournitures de bureau, et cetera.

*[Traduction]*

Depuis le 1<sup>er</sup> juillet, tous les travailleurs canadiens peuvent demander le crédit annualisé sur le revenu d'emploi en 2006. Depuis janvier 2007, le montant annuel du revenu donnant droit au crédit s'établit à 1 000 \$. Voilà donc le crédit canadien pour emploi.

Le crédit est jumelé à une nouvelle déduction pour les dépenses d'outillage, qui peut atteindre 500 \$ et s'applique aux frais dépassant 1 000 \$ que des gens de métier engagent pour des outils qu'ils doivent se procurer afin de remplir une condition d'emploi. Ensemble, la déduction pour dépenses d'outillage et le crédit canadien pour emploi procureront un allègement fiscal à près de 700 000 gens de métier.

Honorables sénateurs, la croissance que le Canada a connue récemment, surtout dans les zones urbaines de provinces comme l'Alberta, a entraîné une pénurie de travailleurs qualifiés. Le projet de loi contient des mesures qui aideront à combler cette pénurie en proposant un nouveau crédit pour la création de postes d'apprenti. Grâce à la mesure proposée, les employeurs admissibles pourront recevoir un crédit d'impôt équivalant à 10 p. 100 du salaire versé aux apprentis admissibles au cours des deux premières années de leur contrat, jusqu'à concurrence de 2 000 \$ par année et par apprenti. Ce nouveau crédit encouragera les employeurs à engager des apprentis pour qu'ils puissent apprendre un métier et contribuer à la croissance de l'économie canadienne.

Le projet de loi prévoit également une mesure qui incitera les Canadiens à délaissier leur voiture pour emprunter les transports en commun. Elle procurera des avantages fiscaux aux deux millions de Canadiens qui s'engagent à utiliser de façon continue ce mode de transport respectueux de l'environnement.

Par exemple, un particulier qui achète un laissez-passer de 80 \$ par mois tout au long de l'année profitera d'un allègement d'impôt d'environ 150 \$ pour l'année. Cela représente environ deux mois de transport gratuit. En tout, les Canadiens qui

Canadian transit users is expected to be \$370 million for this fiscal year and next. Increasing public transit use will help reduce traffic congestion in our urban areas and improve the environment.

This bill also includes a new, non-refundable tax credit to help cover the cost of textbooks for students. This measure is another way we are providing our future leaders with financial assistance. The bill also proposes a measure to provide tax relief on scholarship, fellowship and bursary income.

We are seeking excellence in Canada and are encouraging our students to excel. Before this budget, we were taxing bursaries and scholarships. We will not do that anymore, assuming that this bill passes. Currently, only the first \$3,000 is exempt. Once passed, this proposed legislation will fully exempt from tax that income received by a qualifying post-secondary student. This measure will provide tax relief to more than 100,000 post-secondary students.

Helping students with their education is a key component in securing Canada's place in the world. So, too, is helping to look after the health of our young people; that is why this bill contains a measure that will assist parents in starting their children down the road to what we hope is a lifetime of healthy, active living.

The children's fitness tax credit will help make it possible for more young Canadians up to the age of 16 to be involved in sport and physical activity while giving parents a financial hand. In addition, substantial additional support will be provided to children eligible for the disability tax credit to recognize the unique barriers children with disabilities face in becoming more active. For these children, the credit will apply up to the age of 18.

*[Translation]*

Honourable senators, this government has not forgotten the Canadians who have helped build this country, our seniors. This bill contains a measure that will provide greater tax assistance to those who have saved carefully for their retirement.

*[English]*

It proposes to double the maximum amount of eligible pension income that can be claimed under the pension income credit, from \$2,000 to \$4,000. Senators, this is the first time the credit for seniors has been increased in more than 30 years in Canada. This action will remove approximately 85,000 pensioners completely from the tax rolls in Canada, which is significant.

The tax fairness plan I mentioned earlier also contains a major positive change in tax policy for pensioners and seniors. The government will permit pension income splitting — that is, joint filing — beginning in 2007. That is something that has been

empruntent les transports en commun devraient réaliser des économies de 370 millions de dollar pendant l'exercice en cours et l'exercice suivant. La fréquentation accrue des transports en commun aidera à atténuer la congestion sur les routes en milieu urbain et à protéger l'environnement.

Le projet de loi prévoit encore un nouveau crédit d'impôt non remboursable pour aider à couvrir le coût des manuels des étudiants. C'est là une autre façon d'accorder une aide financière à nos futurs dirigeants. Le projet de loi propose également un allègement fiscal au titre du revenu des bourses d'études, de perfectionnement et d'entretien.

Au Canada, nous visons l'excellence, et nous encourageons nos étudiants à exceller. Avant le dernier budget, les bourses d'études étaient imposées. À supposer que le projet de loi soit adopté, cela ne se fera plus. À l'heure actuelle, seule la première tranche de 3 000 \$ est exonérée. Le projet de loi prévoit que le revenu des bourses d'étude, de perfectionnement et d'entretien d'un étudiant admissible de niveau postsecondaire sera intégralement exonéré. Cette mesure se traduira par un allègement fiscal pour plus de 100 000 étudiants de niveau postsecondaire.

Il est essentiel d'aider les jeunes à faire leurs études si nous voulons garantir au Canada sa place dans le monde. Il est tout aussi important de prendre soin de la santé des jeunes. Voilà pourquoi le projet de loi présente une mesure qui aidera les parents à inculquer à leurs enfants un mode de vie sain et actif.

Le crédit d'impôt pour la condition physique des enfants, tout en accordant aux parents une aide financière, fera en sorte que plus de jeunes Canadiens, jusqu'à l'âge de 16 ans, s'adonnent à des activités sportives et physiques. De plus, un soutien supplémentaire important sera offert aux enfants qui ont droit au crédit d'impôt pour personnes handicapées afin de tenir compte des obstacles qui empêchent les enfants handicapés de devenir plus actifs. Pour ces enfants, le crédit sera versé jusqu'à l'âge de 18 ans.

*[Français]*

Honorables sénateurs, notre gouvernement n'a certainement pas oublié les Canadiens qui ont aidé à bâtir notre pays, c'est-à-dire nos aînés. Le projet de loi prévoit une mesure qui augmentera l'allègement fiscal pour ceux qui ont eu la sagesse d'épargner en prévision de leur retraite.

*[Traduction]*

Il propose de doubler le montant maximal du revenu de pension admissible qui peut être réclamé au titre du crédit pour revenu de pension et de le porter de 2 000 \$ à 4 000 \$. Sénateurs, c'est la première fois en plus de 30 ans que ce crédit est augmenté. Cette mesure fera en sorte qu'environ 85 000 retraités ne paieront plus d'impôt sur le revenu, ce qui n'est pas négligeable.

Le Plan d'équité fiscale dont j'ai parlé tout à l'heure prévoit également un changement positif de la politique fiscale pour les retraités et les aînés. En effet, le gouvernement permettra le fractionnement des revenus des retraités dès 2007. C'est une



sought for more than 40 years here in Ottawa and resisted for more than 40 years. We are now going forward with that for seniors and pensioners.

This measure, to be introduced in upcoming legislation, will enhance the incentives to save and invest for family retirement security. This is another significant step forward in the strengthening of our social security system for pensioners and seniors.

For Canadian businesses, you will recall that the budget bill that received Royal Assent last year introduced a number of tax reduction measures. Bill C-28 provides further tax relief for small businesses beyond what the budget bill provided.

The proposals in this bill will increase the small business income threshold to \$400,000 from \$300,000, effective January 2007, and will reduce the small business income tax rate to 11 per cent from 12 per cent by 2009. Under the tax fairness plan, a further one-half percentage point in the general corporate income tax rate will come into effect starting January 1, 2011.

[Translation]

In summing up, honourable senators, the measures in this bill will make Canada a better place for today and into the future.

[English]

Let me re-emphasize that Canadians still pay too much tax, in our view, and Canada's new government will continue to look for ways to reduce the tax burden as we develop Budget 2007. I can assure you we are fully engaged in that process now and have been for some time.

I now invite questions, Mr. Chairman, which I will try to answer as best I can.

**Senator Mitchell:** Thank you, minister, for attending. It is always very interesting for us. I have two areas of questions I would like to address in the first round, and a third if there is more time.

The first is the relationship between the environment and the economy and the economic potential of doing the environment properly. The second question is the productivity implications of this budget.

I was struck by a comment made by Minister Baird last week, when he said that were we to pursue greenhouse gas emissions and other environmental implications of Kyoto, our economy would collapse like Russia's. It underlined the point that is being missed, which is that there is a huge economic opportunity in doing environmental programs properly.

mesure qui est réclamée à Ottawa depuis plus de 40 ans et qui est refusée depuis plus de 40 ans. Nous accédons maintenant à cette demande dans l'intérêt des aînés et des retraités.

Cette mesure, qui fera partie d'un prochain projet de loi, augmentera l'incitation à l'épargne et à l'investissement afin de garantir aux familles une retraite sûre. Il s'agit d'un important progrès dans le renforcement de notre système de sécurité sociale à l'intention des retraités et des aînés.

En ce qui concerne les entreprises canadiennes, vous vous rappellerez que le projet de loi budgétaire qui a reçu la sanction royale l'an dernier comportait de nombreuses mesures d'allègement fiscal. Le projet de loi C-28 allège davantage encore les impôts des petites entreprises.

Les propositions contenues dans le projet de loi porteront le seuil du revenu des petites entreprises de 300 000 \$ à 400 000 \$ à compter de janvier 2007 et ramèneront le taux d'impôt sur les bénéfices des petites entreprises de 12 à 11 p. 100 d'ici 2009. Conformément au Plan d'équité fiscale, une réduction supplémentaire d'un demi-point de pourcentage sera appliquée au taux général d'imposition des sociétés à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2011.

[Français]

En résumé, honorables sénateurs, les mesures contenues dans le projet de loi feront du Canada un endroit meilleur aujourd'hui et pour les générations à venir.

[Traduction]

J'insiste de nouveau sur un point : les Canadiens paient toujours trop d'impôt, à notre avis, et le nouveau gouvernement du Canada continuera de chercher les moyens d'alléger la charge fiscale en préparant le budget de 2007. Je peux vous donner l'assurance que nous sommes engagés à fond dans cette démarche, et que nous le sommes déjà depuis un certain temps.

Monsieur le président, je suis prêt à entendre les questions, auxquelles je répondrai de mon mieux.

**Le sénateur Mitchell :** Merci d'être là, monsieur le ministre. C'est toujours très intéressant pour nous. Mes questions, au premier tour, porteront sur deux sujets. J'en aborderai un troisième s'il me reste du temps.

La première question porte sur la relation entre l'environnement et l'économie ainsi que sur les retombées économiques d'une saine gestion de l'environnement. La deuxième concerne les conséquences du budget pour la productivité.

J'ai été frappé par une observation que le ministre Baird a faite la semaine dernière. Selon lui, si nous réduisons les émissions de gaz à effet de serre et tenons compte des autres conséquences du Protocole de Kyoto sur le plan de l'environnement, notre économie s'effondrera comme celle de la Russie. Cela montre bien qu'on passe à côté d'une réalité, soit que la bonne application de programmes environnementaux constitue une extraordinaire occasion à saisir pour notre économie.



The analogy that is beginning to emerge more and more is the Second World War. That was a huge effort on the part of Canadians. Had people, at the outset, really imagined what it would require, they would never have thought they could do it. However, we did it, and, in fact, it did not destroy the economy. For all the wrong reasons, unfortunately, it actually stimulated our economy dramatically. It would be encouraging to see a government that embraces the environmental challenges facing us in the same context.

With that in mind, I will ask you several questions, which I will bundle together. First, have you considered tax incentives for CO<sub>2</sub> capture and storage — for example, for electrical power generation, coal-fired plants and the other large emitters?

Second, many Albertans, and probably Canadians as well, are interested in knowing what the government's intentions are for the accelerated capital cost allowance for oil sands development. Some think it is essential that it continue and others think it is essential that it not continue.

Third, much of your environmental initiative embodied in this budget comes down to transit. The former environment minister indicated that already this transit pass initiative has taken 56,000 cars off the equivalent off the road.

I am struck by the emphasis that is placed on reducing the cost of transit to get people to stop driving cars. People have enough money to drive cars, so they have enough money to take the bus. Reducing the bus fare would not be much incentive. Would it not be more productive to apply that money to a strategy of enhancing public transit access and efficiency rather than to take this piecemeal approach?

Could you address those three points: tax incentives for CO<sub>2</sub> capture and other environmental initiatives, the accelerated capital cost allowance, and how you get the equivalent of 56,000 cars off the road with the bus pass initiative.

**Mr. Flaherty:** I will try to be as succinct as I can be in my reply, Senator Mitchell. In response to your first question, we are preparing a budget and are in consultation with many people, including today when I will meet with municipal leaders and others. A number of environmental initiatives and possible incentives are on the table for consideration. I am sure you do not expect me to offer today my personal views with respect to one over the other; and I will not do so. In response to your second question about ACCA in the oil sands and in the Canadian manufacturing sector, the Standing Finance Committee in the House of Commons heard strong representations during its pre-budget consultations. These items are being considered.

L'analogie qu'on commence à évoquer de plus en plus est celle de la Seconde Guerre mondiale. Les Canadiens ont alors consenti un effort énorme. Si, au départ, ils avaient pu imaginer tout ce que cela exigerait, ils n'auraient jamais cru pouvoir être à la hauteur. Malgré tout, ils l'ont fait, et l'économie ne s'est pas effondrée. Pour toutes sortes de raisons regrettables, hélas, l'effort de guerre a stimulé notre économie de façon frappante. Il serait réconfortant de voir un gouvernement qui relève dans le même contexte les défis de l'environnement qui se présentent à nous.

Cela dit, je vais vous poser plusieurs questions que je vais regrouper. D'abord, avez-vous envisagé des incitatifs fiscaux favorisant le captage et le stockage du CO<sub>2</sub>, par exemple pour la production d'électricité, les centrales thermiques au charbon et d'autres grands émetteurs?

Deuxièmement, beaucoup d'Albertains, et d'autres Canadiens également, sans doute, souhaitent connaître les intentions du gouvernement au sujet de la déduction pour amortissement accélérée dans l'exploitation des sables bitumineux. Certains estiment qu'il est essentiel de la maintenir et d'autres qu'il est essentiel de ne pas le faire.

Troisièmement, dans votre initiative en matière environnementale concrétisée dans le budget, les transports en commun occupent une grande place. L'ancienne titulaire du ministère de l'Environnement a dit que les mesures proposées pour les transports en commun avaient déjà permis de retirer de la route 56 000 voitures ou l'équivalent.

Je suis frappé qu'on insiste sur la réduction du coût du transport pour inciter les gens à renoncer à leur voiture. Si les gens ont assez d'argent pour conduire une voiture, ils en ont assez pour prendre l'autobus. La réduction du coût du passage ne doit pas être une grande incitation. Ne serait-il pas plus productif d'utiliser cet argent pour appliquer une stratégie visant à améliorer l'accès aux transports en commun et leur efficacité au lieu d'appliquer cette approche improvisée?

Pourriez-vous commenter ces trois points : incitatifs fiscaux pour le captage du CO<sub>2</sub> et d'autres initiatives environnementales, déduction pour amortissement accélérée, et comment retirer l'équivalent de 56 000 voitures de la route au moyen de l'initiative portant sur les laissez-passer d'autobus.

**M. Flaherty :** Je vais essayer de répondre le plus succinctement possible, sénateur Mitchell. Pour répondre à votre première question, je dirai que nous sommes en train de préparer un budget et de consulter bien des gens. Aujourd'hui, je rencontrerai entre autres des dirigeants municipaux. Un certain nombre d'initiatives environnementales et des mesures incitatives sont à l'étude. Vous ne vous attendez certainement pas à ce que je vous donne aujourd'hui mon opinion personnelle sur ces mesures, et je ne le ferai pas. Quant à votre deuxième question, sur la déduction pour amortissement accélérée dans l'exploitation des sables bitumineux et le secteur manufacturier, le Comité permanent des finances à la Chambre des communes a entendu des points de vue très affirmés pendant ses consultations prébudgétaires. Ces questions sont à l'étude.

In terms of transit use, the pass system is significant. In my community of Whitby-Oshawa, where we have GO Transit, the transit pass has been a most welcome initiative. GO Transit in Southern Ontario and in the GTA, the Greater Toronto Area, is overburdened by tremendous usage, which has grown since the advent of the transit pass. I agree with you, senator, that we need better public transit and we need to encourage people to use it. I have witnessed the requisite change in mindset to accomplish that over the last twenty years in my community where more and more people are availing themselves of GO Transit trains and buses to commute daily in the GTA, which is a major commuting region in Canada. Any additional steps that we can take, like the one taken in the last budget to let people know that there is a financial benefit to them when they use public transit, will be good.

Already we have capacity problems, so we need to expand public transit opportunities. For example, the Canada Line Rapid Transit Project in Vancouver is under construction toward the airport in Richmond. That is a major improvement. Other announcements have been made and I look forward to more such cooperative announcements between the provinces and the Government of Canada with respect to public transit.

**Senator Mitchell:** My second area of questions is productivity. There is a great deal of concern that the GST reduction, which was the flagship tax reduction of this government, does not contribute to productivity at all but does quite the contrary. I would like to question several other initiatives in that context.

First, income splitting likely will not contribute either to economic productivity. Apparently, the government is continuing with the seniors' retirement income splitting. Is it simply the doubling from \$2,000 to \$4,000 or will seniors be able to split incomes 50/50?

Second, the government has not ruled out completely the possibility of income splitting for people other than retirees. Is that still on the table? I want to confirm that you have not ruled it out entirely. It is a question of whether it would contribute to productivity.

Third, the tax back initiative — reducing income taxes in accordance with reduction in interest payments — could enhance productivity. What would happen should those interest payments increase because the interest rates have risen? The government would not tax back people's tax-back, I would assume.

Fourth, the government promised the capital gains tax reduction during the last election. I will explain how I believe that works. If you booked a capital gain and reinvested that money within six months, as complicated as that would be for accountants and individuals to track and administer properly,

Quant aux transports en commun, le crédit pour les laissez-passer est une mesure importante. Chez moi, à Whitby-Oshawa, où nous avons le service GO Transit, cette initiative a été fort bien accueillie. Le service GO Transit, dans le sud de l'Ontario et l'agglomération torontoise, est surchargé, car la fréquentation a progressé depuis que le crédit s'applique. Je conviens avec vous, sénateur, que nous avons besoin de meilleurs transports en commun et que nous devons en encourager la fréquentation. J'ai été témoin de l'évolution des mentalités nécessaire à cet égard, au cours des 20 dernières années dans ma région, où de plus en plus de gens empruntent les trains et les autobus du GO Transit pour se rendre tous les jours dans l'agglomération torontoise, qui est une importante région pour les transports en commun au Canada. Toutes les autres mesures que nous pouvons prendre sont utiles, comme celle du dernier budget, qui offre un encouragement monétaire à la fréquentation des transports en commun.

Nous avons déjà des problèmes de capacité. Il faut donc accroître l'offre de transports en commun. Par exemple, le Canada Line Rapid Transit Project à Vancouver est en construction. Il assurera la liaison avec l'aéroport de Richmond. C'est là une amélioration majeure. D'autres annonces ont été faites et j'espère qu'on annoncera d'autres coopérations entre les provinces et le gouvernement du Canada dans le domaine des transports en commun.

**Le sénateur Mitchell :** Ma deuxième série de questions porte sur la productivité. On craint beaucoup que la réduction de la TPS, qui a été la réduction d'impôt vedette du gouvernement, ne contribue pas à la productivité, mais n'ait en réalité l'effet contraire. Je m'interroge sur plusieurs autres initiatives dans ce contexte.

D'abord, il est probable que le partage du revenu ne contribuera pas non plus à accroître la productivité de l'économie. Il semblerait que le gouvernement maintient sa proposition sur le partage des revenus de retraite pour les personnes âgées. S'agit-il simplement de doubler le montant, qui passerait de 2 000 \$ à 4 000 \$, ou les aînés pourront-ils partager leurs revenus par moitié?

Deuxièmement, le gouvernement n'a pas exclu complètement la possibilité d'un partage des revenus pour les contribuables autres que les retraités. Cette mesure est-elle toujours envisagée? Je voudrais confirmation que cette possibilité n'a pas été entièrement écartée. Il s'agit de savoir si cela contribuerait à la productivité.

Troisièmement, le remboursement d'impôt garanti — c'est-à-dire la réduction de l'impôt sur le revenu au fur et à mesure que diminueront les paiements d'intérêt — est susceptible d'améliorer la productivité. Que se produirait-il si les paiements d'intérêt augmentaient à cause d'un relèvement des taux d'intérêt? Je résume que le gouvernement ne récupérerait pas ce remboursement garanti.

Quatrièmement, le gouvernement a promis aux dernières élections de réduire l'impôt sur les gains en capital. Je vais expliquer comment cela fonctionne, me semble-t-il. Si un contribuable empoche des gains en capital et les réinvestit dans les six mois — si compliqué cela puisse-t-il être pour les



it would reduce capital gains tax payable. Is the government still considering that? Would it not be easier to do an across-the-board reduction in capital gains tax rather than involve all of the red tape, paperwork and calculation?

**Mr. Flaherty:** I agree with you wholeheartedly on the need for government to be as simple as it can be in respect of our tax system, which, as you know, is anything but that these days. Perhaps a topic for another day could be what government could do to simplify the Canadian tax system to make it more user-friendly.

I will address first the issue of income splitting. In effect, couples are permitted to file a joint income tax return. This is done in the United States and in other countries. It is rather common throughout the world and will be in Canada as well, assuming the tax fairness plan becomes law so that seniors and pensioners will be able to jointly file their income tax returns. Under such a system, eligible couples will be able to split income to a maximum of 50 per cent per person. In particular, it will be important for a generation of Canadian couples where it was not common for both partners to work outside the home. I am sure the senator is as familiar with that as I am in my family. It is different today because in well over 70 per cent of Canadian families, both partners work outside the home, at least on a part-time basis. The change is in recognition of developing a fairness in the tax system by permitting joint filing of tax returns.

Are we considering extending it? The item is on the table for Budget 2007, but it is very expensive. The justification for seniors and pensioners is to create income security by encouraging people to save for retirement. That is a compelling justification in the view of the government. As well, we are looking at other tax policy items on the table. As I mentioned, the income splitting tax policy will be expensive and government has to be balanced in what it does and what it can afford.

Similarly, with respect to the capital gains issue, I have heard many suggestions from various sources on how that could be structured. I accept your suggestion, senator, that government needs to look at the possibility of an overall reduction in the capital gains tax rate rather than looking only at a tax policy that might be as complicated as six months in retrievals, et cetera. I appreciate your comment. That item and others are being reviewed in terms of tax policy options for Budget 2007.

**Senator Mitchell:** Might the government not fulfill that promise?

**Mr. Flaherty:** Over time, the government intends to keep the commitment, but it was not time limited. People understand that the government has to be prudent and cannot do everything at once.

comptables et ceux qui suivent les opérations et les administrent correctement —, cela réduira l'impôt à payer sur les gains en capital. Le gouvernement envisage-t-il toujours cette mesure? Ne serait-il pas plus facile d'accorder une réduction générale de l'impôt sur les gains en capital, au lieu d'appliquer une mesure qui suppose beaucoup de formalités administratives et de calculs?

**M. Flaherty :** Je suis tout à fait d'accord avec vous pour dire que le gouvernement doit proposer le régime fiscal le plus simple possible. Et vous savez que, en ce moment, il n'est surtout pas simple. Nous pourrions peut-être discuter un autre jour de ce que le gouvernement peut faire pour simplifier le régime fiscal canadien et le rendre plus convivial.

Voyons d'abord la question du partage des revenus. En fait, les couples peuvent présenter une déclaration de revenus commune. Cela se fait aux États-Unis et dans d'autres pays. C'est une pratique assez courante dans le monde, et elle le deviendra au Canada, à supposer que le Plan d'équité fiscale devienne loi, ce qui permettrait aux aînés et aux retraités de présenter conjointement leurs déclarations de revenus. Dans pareil régime, les couples admissibles pourront partager leurs revenus jusqu'à un maximum de 50 p. 100. Cela sera particulièrement important pour une génération de couples canadiens pour laquelle il n'était pas courant que les deux conjoints travaillent hors du foyer. Je suis persuadé que le sénateur connaît bien cette situation, tout comme je la connais dans ma famille. La situation est différente aujourd'hui parce que, dans bien plus de 70 p. 100 des ménages, les deux conjoints travaillent à l'extérieur, au moins à temps partiel. La modification tend à rendre le régime fiscal plus juste en permettant les déclarations communes.

Envisageons-nous d'étendre l'application de cette mesure? La possibilité est envisagée pour le budget de 2007, mais c'est très coûteux. Dans le cas des aînés et des retraités, la mesure se justifie par le souci d'assurer la sécurité du revenu en encourageant les contribuables à économiser pour la retraite. Le gouvernement estime que c'est là une justification convaincante. Nous songeons aussi à d'autres éléments de la politique fiscale. Je le répète, la politique de partage du revenu coûtera cher, et le gouvernement doit tenir compte des moyens dont il dispose, lorsqu'il offre des mesures.

Même chose pour les gains en capital. On m'a présenté beaucoup d'idées sur la façon de structurer cet impôt. J'accepte la vôtre, sénateur, soit que le gouvernement envisage la possibilité d'une réduction globale du taux de l'impôt sur les gains en capital au lieu d'appliquer une politique qui pourrait être compliquée, par exemple avec cet intervalle de six mois. Je vous sais gré de votre observation. Cet élément et d'autres possibilités de politique fiscale sont à l'étude pour le budget de 2007.

**Le sénateur Mitchell :** Le gouvernement envisagerait-il de ne pas honorer cette promesse?

**M. Flaherty :** Avec le temps, le gouvernement entend respecter cet engagement, mais aucune limite dans le temps n'a été fixée. On comprend que le gouvernement doit faire preuve de prudence et qu'il ne peut pas tout faire en même temps.



**The Chairman:** Could we have clarification, Mr. Flaherty, on the expense for income splitting? Do you have an estimate of that cost?

**Mr. Flaherty:** There are various estimates, but if we were to implement income splitting across the board, it would be in the area of \$4 billion.

**The Chairman:** Is that exclusive of income splitting for seniors?

**Mr. Flaherty:** Yes. It might be greater, but not be less, than that amount.

**The Chairman:** Government will move ahead with income splitting for seniors and pensioners.

**Mr. Flaherty:** Yes, the tax policy will apply to both.

**An Hon. Senator:** Will it include RRSP amounts or pension amounts only?

**Mr. Flaherty:** It will include all income of retirees, who are entitled to the income credit. They will be eligible, and the government made that clear in the announcement on October 31, 2006.

I have the expense figure from one of my officials. It will cost \$700 million for joint filing for pensioners and seniors, which the government announced, and a minimum of \$4 billion in addition for full joint filing income splitting in Canada, to a maximum of 50/50.

**Senator Mitchell:** Is it on RRSPs and pension amounts and all income?

**Mr. Flaherty:** For seniors and pensioners? No, they have to be entitled to the pension tax credit.

**Senator Mitchell:** Which is just on pensions?

**Mr. Flaherty:** No, no. I want to get it correct for you.

**Senator Mitchell:** Yes, I would like to get it correct too because that is critical.

**Mr. Flaherty:** It is RRSPs if you are over 65 and then other pension income.

**Senator Ringuette:** I quote from page 3 of your presentation: "We have also taken action not just to reduce taxes but to improve tax fairness." On the fairness issue, I have two questions.

The first question is how is the \$80 per month public transit tax credit fair? Workers in Toronto or in other major communities that have public transit are allowed this credit, which comes to roughly over \$900 a year; they benefit from having access to public transit, plus they have a federal tax credit to go to work. The other side of this coin is that people who live in communities that do not have access to public transportation have to invest in the capital and operational costs of a vehicle and have to buy vehicle insurance, which in some regions of the country, especially Atlantic Canada, is phenomenally expensive. Just like Canadians in Toronto, they need transportation to go to work and for them,

**Le président :** Pourrais-je avoir des précisions, monsieur Flaherty, sur la dépense qu'entraîne le partage des revenus? Avez-vous une estimation des coûts?

**M. Flaherty :** Les estimations varient, mais si cette mesure devait s'appliquer de façon générale, les coûts s'élèveraient à environ 4 milliards de dollars.

**Le président :** Cela englobe le fractionnement des revenus pour les personnes âgées?

**M. Flaherty :** Oui. Le chiffre pourrait être supérieur, mais pas inférieur à ce montant.

**Le président :** Le gouvernement va effectivement accorder le fractionnement des revenus aux aînés et aux retraités.

**M. Flaherty :** Oui, la politique fiscale va s'appliquer aux deux.

**Une voix :** La mesure vise-t-elle aussi les montants provenant des REER ou seulement les prestations de retraite?

**M. Flaherty :** Tous les revenus des retraités, qui ont droit au crédit de revenu. Ces revenus seront visés, et le gouvernement l'a dit clairement dans son annonce du 31 octobre 2006.

Un de mes collaborateurs me communique le montant de cette dépense. La production de déclarations communes coûtera 700 millions de dollars pour les retraités et les aînés — c'est la mesure que le gouvernement a annoncée —, et il faudrait compter au moins 4 milliards de dollars de plus si la mesure était généralisée, avec un maximum de 50/50.

**Le sénateur Mitchell :** Cela vaut pour les REER, les prestations de retraite et tous les autres revenus?

**M. Flaherty :** Pour les aînés et les retraités? Non, il faut que les contribuables aient droit au crédit d'impôt pour pensions.

**Le sénateur Mitchell :** Qui vise seulement les pensions?

**M. Flaherty :** Non, non. Je veux que vous sachiez exactement de quoi il s'agit.

**Le sénateur Mitchell :** Oui, je voudrais savoir également, car c'est un élément crucial.

**M. Flaherty :** Ce sont les REER, si le contribuable a plus de 65 ans, et il y a aussi les autres revenus de retraite.

**Le sénateur Ringuette :** Je cite la page 3 de votre exposé : « Nous avons pris des mesures qui vont au-delà de la réduction des impôts afin d'améliorer l'équité fiscale. » Sur la question de l'équité, j'ai deux questions à poser.

Première question : en quoi le crédit d'impôt de 80 \$ par mois pour les transports en commun est-il équitable? Les travailleurs de Toronto et d'autres grandes villes dotées de transports en commun ont droit à ce crédit, qui représente en gros plus de 900 \$ par année; ils ont l'avantage d'avoir des transports en commun, et ils ont droit à un crédit d'impôt fédéral pour se rendre au travail. À l'inverse, ceux qui habitent dans des villes qui n'ont pas de transports en commun doivent acheter un véhicule et en payer les dépenses de fonctionnement, ils doivent souscrire de l'assurance pour leur véhicule, ce qui, dans certaines régions, plus particulièrement le Canada atlantique, est extraordinairement

supplying it themselves is the only option. Those workers bear a much bigger cost than urban Canadians using public transit, which is already in good part paid for by the federal and provincial governments. Why is it not possible for workers using their own vehicles to have the same tax credit as those living in downtown Toronto, Montreal or Vancouver? This is absolutely not tax fairness.

**Mr. Flaherty:** Thank you, senator. The purpose of the public transit tax credit is to encourage the use of public transit and to help our environment by taking more cars off the road when people are commuting. Transportation is the largest contributor to that type of pollution. Yes, the credit applies to more urbanized areas of Canada, because that is where we have those challenges and that is where we have public transit. Canada is an increasingly urbanized country. We are one of the most urbanized countries in the world.

There are other tax advantages to persons who live in less urbanized or non-urbanized areas of Canada. The federal government invests in highways, waterworks, sewage projects and transfers to municipalities, which arguably disproportionately benefits lower-population areas, particularly the national highway systems. There are also deductions available for people who use their vehicles for business purposes necessary for employment.

We have a national goal here. We have major pollution challenges in Canada — CO<sub>2</sub> emissions and also air pollution. We need to act together to encourage people to use public transit and to enhance public transit availability and convenience. We know that if you increase availability and convenience then more people will use public transit. Ottawa is a pretty good example of that.

**Senator Ringuette:** The additional funding for convenience and so forth is already in process. But you are not addressing the unfairness of this tax credit for workers who have no other option than to use their own vehicle to go to work. I truly believe that this is unfair, that all workers having to go to work outside their household should have access to this credit. I guess we agree to disagree. I certainly see this item as not being fair to the workers in Canada who do not have access to public transit.

My second question in regards to fairness is about your apprenticeship job creation tax credit of \$2,000 for employers. There is no doubt, all the data show that in regards to apprenticeship, the problem is not for employers to hire them, the problem is that Canadians do not go into apprenticeship programs at the rate that employers need them. Therefore, this credit that is directed to employers really does not address the current apprenticeship problem we have. The current

coûteux. Tout comme les Canadiens de Toronto, ils ont besoin de moyens de transport pour se rendre au travail, mais ils doivent assurer eux-mêmes ce transport. Ces travailleurs doivent assumer des coûts beaucoup plus importants que les citoyens qui ont des transports en commun, dont une bonne part est déjà payée par les autorités fédérales et provinciales. Pourquoi n'est-il pas possible pour les travailleurs qui se servent de leur propre véhicule d'obtenir le même crédit d'impôt que ceux qui habitent au centre-ville de Toronto, de Montréal ou de Vancouver? Sur le plan fiscal, ce n'est absolument pas juste.

**M. Flaherty :** Merci, sénateur. Le but du crédit d'impôt pour les transports en commun est d'encourager la fréquentation de ces modes de transport et du même coup d'assainir l'environnement. Les transports sont la principale source de ce type de pollution. Il est un fait que le crédit s'applique dans les zones urbanisées du Canada parce que c'est là que se posent les problèmes et qu'il y a des transports en commun. Le Canada est un pays de plus en plus urbanisé. Nous sommes l'un des pays les plus urbanisés du monde.

Il y a d'autres avantages fiscaux pour ceux qui habitent dans les zones moins urbanisées ou pas urbanisées du tout. Le gouvernement fédéral investit dans le réseau routier, les réseaux de distribution d'eau et les réseaux d'égout, et il accorde des transferts aux municipalités. On peut soutenir que ces mesures sont plus avantageuses pour les régions moins peuplées, surtout lorsqu'il s'agit du réseau routier national. Il y a aussi des déductions pour les gens qui utilisent leur véhicule pour leur travail.

Nous avons un objectif national à atteindre. Il se pose des défis majeurs au Canada sur le plan de la pollution — il y a les émissions de CO<sub>2</sub> et la pollution atmosphérique. Nous devons agir ensemble afin d'encourager la fréquentation des transports en commun et d'améliorer l'offre et la commodité de ces services. Nous savons que si les transports en commun deviennent plus facilement disponibles et plus commodes, la fréquentation augmentera. Ottawa en fournit une assez bonne illustration.

**Le sénateur Ringuette :** Les fonds supplémentaires qui sont nécessaires pour rendre les services plus commodes sont déjà engagés, mais vous ne dites rien de l'injustice de ce crédit d'impôt pour les travailleurs qui n'ont d'autre choix que d'utiliser leur propre véhicule pour se rendre au travail. Je crois vraiment que c'est injuste, que tous ceux qui doivent travailler hors de leur foyer devraient avoir droit à ce crédit. Nous nous entendons sans doute pour dire que nous ne sommes pas d'accord. Je suis convaincue que cette mesure n'est pas juste pour les travailleurs qui n'ont pas accès à des transports en commun.

Ma deuxième question qui porte sur l'équité concerne le crédit d'impôt de 2 000 \$ accordé aux employeurs pour créer des postes d'apprenti. Toutes les données montrent, cela ne fait aucun doute, que le problème de l'apprentissage n'est pas que les employeurs n'engagent pas d'apprentis, mais que trop peu de Canadiens s'inscrivent à des programmes d'apprentissage, compte tenu des besoins des employeurs. Par conséquent, ce crédit accordé aux employeurs ne règle en rien notre problème d'apprentissage. Le



apprenticeship problem is to get young Canadian workers to go into apprenticeship programs, because employers out there are seeking apprentice trades people.

In regards to your statement about improving tax fairness, if you want to look at the apprenticeship program, this \$2,000-a-year tax credit should not be for the employer but should be for the employee in an apprenticeship program, if you really want to attack the problem where it is.

**Mr. Flaherty:** I appreciate that. We do have the tools tax credit encouraging people to get involved in the skilled trades. I think the challenge you are describing, senator, is a much broader challenge. We have a shortage of labour in Canada.

**Senator Ringuette:** Yes.

**Mr. Flaherty:** As you know, we have demographic shifts in Canada where people are going to work and so on. We heard from small- and medium-sized businesses that an apprenticeship tax credit would help them hire apprentices. That is why the apprenticeship job creation tax credit is there. We will have to see how well it works. I would like to think that small- and medium-sized employers know their communities and their businesses well. I am optimistic that this tax credit will help create more apprentice jobs.

In my own community, the Durham College Skills Training Centre at Highway 401 and Thickson Road now has to have portables outside of the building in order to accommodate the number of young people who want to learn the technologies and skilled trades that they can learn there. At least in my part of Canada, there has been recognition by families and young people that you can make a good living from the skilled trades. They can do quite well and be able to support their families and have a good quality of life.

**Senator Ringuette:** I reiterate, and you can look at the data, that I am quite surprised this credit does not recognize the real problem, which is a lack of apprenticeship workers. It is not a lack of employers hiring them.

With regards to fairness in addressing this issue, the apprenticeship job creation tax credit should have gone towards young Canadians wanting to enter into an apprenticeship program to satisfy the thousands of jobs available and not towards the employers. If you go to the website jobs.ca, you will see there are thousands of employers out there looking for apprentices, but apprentice people are scarce.

**The Chairman:** Mr. Minister, do you want to comment further on that?

**Mr. Flaherty:** No. The big picture here is that we presently have the highest rate of employment participation in the history of Canada along with the lowest rate of unemployment in 30 years. We have challenges in terms of having enough people to keep the economy growing.

problème actuel consiste à amener les jeunes travailleurs canadiens à s'inscrire aux programmes d'apprentissage, car les employeurs sont à la recherche d'apprentis pour les différents métiers.

Quant à ce que vous dites de l'équité fiscale, si vous voulez considérer le programme d'apprentissage, ce crédit d'impôt de 2 000 \$ par année ne doit pas être destiné à l'employeur, mais à l'employé inscrit à un programme d'apprentissage, si vous voulez vraiment vous attaquer au problème là où il se pose.

**M. Flaherty :** Je le comprends. Nous avons le crédit d'impôt pour l'outillage qui encourage les travailleurs à s'engager dans des métiers spécialisés. Selon moi, le défi que vous décrivez, sénateur, est beaucoup plus vaste. Le Canada est aux prises avec une pénurie de main-d'œuvre.

**Le sénateur Ringuette :** C'est juste.

**M. Flaherty :** Comme vous le savez, il y a au Canada une évolution démographique qui touche le marché du travail. Des PME nous ont dit qu'un crédit d'impôt à l'apprentissage les aiderait à engager des apprentis. Voilà pourquoi ce crédit d'impôt a été créé. Il faudra voir s'il donne de bons résultats. J'aime à penser que les propriétaires de PME connaissent bien leur milieu et leur entreprise. J'ai bon espoir que le crédit d'impôt aidera à créer un plus grand nombre de postes d'apprenti.

Chez moi, le Durham College Skills Training Centre, à l'intersection des routes 401 et Thickson, doit maintenant installer des salles de classe mobiles à l'extérieur de l'établissement pour accueillir tous les jeunes qui s'intéressent aux technologies et aux métiers spécialisés qu'on peut y apprendre. Dans ma région du Canada, en tout cas, les familles et les jeunes prennent conscience qu'on peut très bien gagner sa vie en exerçant un métier. On peut se débrouiller très bien, faire vivre sa famille et avoir une bonne qualité de vie.

**Le sénateur Ringuette :** Je répète la même chose : si je considère les données, je suis très étonnée que le crédit ne tienne pas compte du vrai problème, c'est-à-dire le manque d'apprentis. Il ne manque pas d'employeurs pour les engager.

Par souci d'équité dans les mesures visant à régler ce problème, il aurait fallu que l'argent consacré au crédit d'impôt à la création d'emplois d'apprenti soit plutôt accordé aux jeunes Canadiens qui veulent s'inscrire à un programme d'apprentissage visant à combler les milliers de postes ouverts. À eux plutôt qu'aux employeurs. Si vous consultez le site web jobs.ca, vous constaterez que des milliers d'employeurs cherchent des apprentis, mais que les candidats à l'apprentissage sont rares.

**Le président :** Monsieur le ministre, auriez-vous quelque chose à ajouter à ce sujet?

**M. Flaherty :** Non. Si nous considérons la situation dans son ensemble, il faut dire que nous avons actuellement le taux de participation à l'emploi le plus élevé de l'histoire du Canada et le taux de chômage le plus faible en 30 ans. Nous avons du mal à trouver assez de monde pour que la croissance de l'économie se poursuive.



I appreciate Senator Ringuette's comments on the issue of travelling to and from work. As you know, under the Income Tax Act work travel is not deductible as an expense. Some suggestions have been made with respect to our current work on Budget 2007 about people who must travel between different workplaces during the course of a day — for example, people who work in the construction trades. Should they be treated more generously by the tax system? That is something we are reviewing.

**Senator Stratton:** You mentioned incentives for young people going into apprenticeship programs and about the shortage of labour. That is universal virtually across the country. In my home province of Manitoba, we cannot get workers. They are not available. It is not necessarily because they are moving elsewhere, such as to Alberta. That becomes a problem for all parts of Canada outside of Alberta.

The fundamental issue is that we simply do not have enough young people and we do not have enough workers to fill the voids that are growing. It becomes an immigration problem and a problem of how to plan for the future, particularly with the retirements of the baby boomers coming up. That will make the problem worse.

Are you looking at the potential of encouraging older workers to continue in the workforce? I think that becomes part of the question that needs to be answered. There is a gap that is becoming of crisis proportions insofar as the workforce is concerned. It will stall growth in the economy if we are not careful.

That is a loaded question, but I would like to hear what you have to say about that.

**Mr. Flaherty:** In response to your specific question, Senator Stratton, the answer is yes, we are looking at measures that will encourage people to continue in the workforce if they wish to.

In terms of immigration, which is another issue, we have increased the numbers. We are increasingly looking at — the proper words are always difficult in this area — economic immigrants, in the sense of people who can match the jobs available in Canada.

I compliment the governments of British Columbia and Alberta for the labour mobility agreement they have entered into, which other provinces are looking at closely and which the Government of Canada has applauded.

We are trying to match, through a foreign credentials agency, people who want to come to Canada with admission through professional or technological regulatory bodies. For example, if a person is intending to go to Manitoba and they are an engineering technologist, they know that when they get off the plane in Winnipeg they are qualified to work in their particular occupation there.

Je comprends ce que dit le sénateur Ringuette sur le transport pour aller au travail. Comme vous le savez, aux termes de la Loi de l'impôt sur le revenu, les frais de déplacements pour se rendre au travail ne sont pas une dépense déductible. Des propositions ont été avancées au cours de nos travaux sur le budget de 2007 au sujet des travailleurs qui doivent se déplacer d'un lieu à un autre pendant leur journée de travail, par exemple dans le secteur de la construction. Le régime fiscal devrait-il leur réserver un traitement plus généreux? C'est une question qui est à l'étude.

**Le sénateur Stratton :** Vous avez parlé de mesures pour encourager les jeunes à s'inscrire à des programmes d'apprentissage et de la pénurie de main-d'œuvre. Le problème touche à peu près tout le Canada. Dans ma province, le Manitoba, nous n'arrivons pas à trouver de travailleurs. Il n'y en a pas. Ce n'est pas forcément parce qu'ils s'en vont ailleurs, comme en Alberta. Le problème est en train de se répandre dans toutes les régions du Canada, en dehors de l'Alberta.

Le problème fondamental, c'est que nous n'avons pas assez de jeunes, et pas assez de travailleurs pour combler des pénuries croissantes. C'est en train de devenir un problème d'immigration, un problème de planification de l'avenir, d'autant plus que la génération du baby-boom est sur le point de partir à la retraite, ce qui aggravera le problème.

Envisagez-vous la possibilité d'encourager des travailleurs âgés à rester dans la population active? Je crois que ce pourrait être un élément de solution. Le problème est en train de prendre les proportions d'une crise. Si nous n'y prenons pas garde, cela risque d'enrayer la croissance de l'économie.

C'est une question qui oriente la réponse, mais je voudrais entendre ce que vous avez à dire à ce sujet.

**M. Flaherty :** Pour répondre à votre question précise, sénateur Stratton, je dois dire oui : nous envisageons des mesures propres à encourager les travailleurs à rester dans la population active s'ils le souhaitent.

Quant à l'immigration, c'est une autre affaire. Nous avons augmenté le nombre d'immigrants. Nous considérons de plus en plus — le choix des termes est toujours délicat — les immigrants de la composante économique, c'est-à-dire les immigrants dont les compétences correspondent aux emplois disponibles au Canada.

Je félicite les gouvernements de la Colombie-Britannique et de l'Alberta de leur accord sur la mobilité de la main-d'œuvre. D'autres provinces étudient de près cet accord dont le gouvernement du Canada s'est félicité.

Au moyen d'un organisme chargé des titres de compétence étrangers, nous essayons de faire correspondre les candidats à l'immigration et les conditions d'admission par les organismes de réglementation professionnelle ou technologique. Par exemple, si une personne veut venir s'installer au Manitoba et est technologue en génie, elle saura que, en descendant d'avion, à Winnipeg, elle est qualifiée pour travailler dans son domaine.

That is easier said than done, of course, because it must be worked out between the federal government and the provinces. We are working on it, and we have been since being elected. It is important to be able to match skills.

**The Chairman:** We must be mindful that the minister is an extremely busy person at this time, leading up to another budget, and we are dealing with the previous budget. We have four senators left on the list, and we have approximately 15 more minutes of the minister's time. Officials from the Department of Finance will appear before us when the minister leaves, so please keep your questions to the macro level with the minister. We will save more precise, departmental type questions for the officials.

**Senator Murray:** I cannot forebear to comment in response to Senator Ringuette that, if I were in her position, I would be careful about commenting against targeted spending. The region where I was born and which she represents has been the beneficiary of targeted spending, including tax expenditures, for many generations. Therefore, I want to talk about fairness to Ontario.

I want to talk to you about the 2005 agreement signed by your predecessors with the Ontario government, which has been a point of contention for some time between the new federal government and the Ontario government.

I visited the Ontario government's website yesterday. They were slightly less acerbic about this than they had been, but there still seem to be unresolved issues. Of course, they point out that Mr. Harper before the election said that his government would fully fund the agreement through the 2009-10 and 2010-11 fiscal years.

The Ontario government website then states:

Unfortunately, at present, it is unclear whether the current federal government will honour all aspects of the agreement. . . . No money has yet flowed for immigration. No money has yet flowed for training. It is also unclear how the federal government intends to honour the remaining commitments such as post-secondary education.

Can you bring us up to date on this matter?

**Mr. Flaherty:** I am in a unique position. It has never happened in Canadian history that a finance minister in the Province of Ontario has become the Minister of Finance of Canada. It puts me in the unique position of actually understanding provincial finances, particularly the finances of the Province of Ontario, fairly well. I have engaging conversations with the current Minister of Finance of Ontario on that subject, particularly about the efforts that, in my view, need to be made by that province to balance its budget. It is entirely doable, as I did when I was the Minister of Finance in that province. Thankfully, all Canadian provinces are capable of accomplishing the same, and most have.

C'est plus facile à dire qu'à faire, car il faut trouver les solutions en faisant appel au gouvernement fédéral et aux provinces. Nous travaillons sur la question. Nous le faisons depuis que nous avons été élus. Il est important de pouvoir faire correspondre les compétences et les ouvertures.

**Le président :** Il ne faut pas oublier que le ministre est extrêmement occupé en ce moment, puisqu'il prépare un autre budget, et nous étudions une mesure législative qui découle du budget précédent. Il y a quatre sénateurs sur la liste, et le ministre ne peut rester avec nous qu'une quinzaine de minutes encore. Les fonctionnaires du ministère des Finances témoigneront après le départ du ministre. Je vous prie donc de garder les questions adressées au ministre au niveau macroéconomique. Nous réserverons aux fonctionnaires les questions plus précises qui concernent le ministère.

**Le sénateur Murray :** Je ne peux pas m'abstenir de faire quelques réflexions en réponse au sénateur Ringuette : si j'étais à sa place, je serais prudent dans mes propos sur les dépenses ciblées. La région où je suis né et qu'elle représente a bénéficié de dépenses ciblées, y compris des dépenses fiscales, pendant des générations. Je voudrais donc dire un mot de l'équité envers l'Ontario.

Je voudrais vous parler de l'accord de 2005, signé par vos prédécesseurs avec le gouvernement de l'Ontario et qui fait l'objet de litiges depuis quelque temps entre le nouveau gouvernement fédéral et les autorités ontariennes.

Je me suis rendu sur le site Web du gouvernement de l'Ontario, hier. Il est légèrement moins acerbic à ce sujet qu'il l'a déjà été, mais des problèmes non résolus semblent subsister. Bien sûr, il signale que M. Harper a dit avant les élections que son gouvernement financerait intégralement l'accord jusque dans les années 2009-2010 et 2010-2011.

On lit ensuite sur le site Web du gouvernement de l'Ontario :

Malheureusement, il n'est pas évident pour l'instant que le gouvernement fédéral actuel honorera tous les aspects de l'accord. [...] Il n'est pas encore venu d'argent pour l'immigration. Ni pour la formation. Il n'est pas évident non plus que le gouvernement fédéral honorera les autres engagements, notamment en ce qui concerne l'éducation postsecondaire.

Pouvez-vous faire le point sur la question?

**M. Flaherty :** Je suis dans une situation unique. Il n'est jamais arrivé dans l'histoire du Canada qu'un ministre des Finances de l'Ontario devienne le ministre des Finances du Canada. Je suis en mesure comme nul autre de comprendre plutôt bien les finances provinciales et surtout celles de l'Ontario. J'ai eu des entretiens avec l'actuel ministre des Finances de l'Ontario. Nous avons discuté de cette question et notamment des efforts que, selon moi, la province doit faire pour équilibrer son budget. C'est parfaitement réalisable, et je l'ai fait lorsque j'étais ministre des Finances de cette province. Heureusement, toutes les provinces canadiennes peuvent faire la même chose, et la plupart d'entre elles l'ont fait.



With respect to the Canada-Ontario Agreement, the Prime Minister committed that we would fully fund the agreement. The agreement is fully funded in the financial framework of Canada. The senator is correct that, looking at the Ontario website, there are some issues about the manner in which funding flows. I have had continuing discussions with the Minister of Finance for Ontario on that subject. The Prime Minister has had some discussions with the Premier of Ontario on that subject as well. Those discussions are ongoing, and I expect that we will get to a point where there is mutual recognition of satisfaction of that agreement.

Regarding the specific issue of post-secondary education, that of course is a major element of the transfer payments relating to restoring fiscal balance in Canada, which we have been discussing for almost a year and which will be addressed in Budget 2007.

**Senator Murray:** Is that agreement something other than what the Ontario government thinks it is, namely an agreement about intergovernmental transfers?

**Mr. Flaherty:** No. The difficulties with the agreement come in a few areas about what gets counted and what does not get counted and whether something is a national program or purely a Canada-Ontario program. As I said, those difficulties are resolvable. If Minister Sorbara were here now I think he would say so as well.

There is a commitment to fully honour the agreement and it is fully funded, so it is not a question of whether funds are available. It is a question of the manner in which funding flows.

**Senator Murray:** I am encouraged to hear you place the post-secondary education issue in the context of intergovernmental transfers rather than in terms of direct payments by Ottawa to individuals and institutions which are then counted as being part of the fiscal balance issue. Should I be encouraged by that, or did I misunderstand you?

**Mr. Flaherty:** Well no, again, that is part of the story. Part of the story, of course, is fiscal transfers to the other governments in Canada, but also the Government of Canada is the major governmental funder of research and innovation in this country.

**Senator Murray:** I appreciate that, minister. The fact is that the transfers to the provinces to support post-secondary education through universities and colleges and so forth have lagged very considerably behind the transfers to individuals and institutions — Ottawa sending out cheques with the maple leaf flag on them. This is a point of contention, as you know, which you are going to remedy in the next budget.

**Mr. Flaherty:** I take your point, senator.

En ce qui concerne l'accord entre le Canada et l'Ontario, le premier ministre s'est engagé à le financer entièrement. Ce financement est entièrement prévu dans le cadre financier du Canada. Le sénateur a raison de dire, après avoir consulté le site Web de l'Ontario, qu'il y a des problèmes dans les modalités du versement des fonds. J'ai eu des entretiens suivis avec le ministre des Finances de l'Ontario à ce sujet. Le premier ministre a également eu des discussions avec son homologue ontarien sur la même question. Les échanges se poursuivent et je crois qu'un moment viendra où il y aura une reconnaissance mutuelle à l'égard de cet accord.

En ce qui concerne la question particulière de l'éducation postsecondaire, il s'agit évidemment d'un élément majeur des paiements de transfert, et cela est lié au rétablissement de l'équilibre fiscal au Canada, question dont nous discutons depuis près d'un an et qui sera abordée dans le budget de 2007.

**Le sénateur Murray :** Cet accord est-il autre chose que ce que croit le gouvernement de l'Ontario, c'est-à-dire un accord sur les transferts intergouvernementaux?

**M. Flaherty :** Non. Les difficultés à propos de l'accord se posent dans quelques domaines, à propos de ce qu'il faut prendre en compte ou non, ou de ce qui doit être considéré comme un programme national ou un programme Canada-Ontario strictement. Comme je l'ai dit, ces difficultés peuvent se régler. Si le ministre Sorbara était ici en ce moment, je crois qu'il dirait la même chose.

Il y a un engagement à honorer pleinement l'accord, et le financement est entièrement prévu. Inutile de se demander si les fonds sont disponibles. Ce qui fait problème, ce sont les modalités de versement des fonds.

**Le sénateur Murray :** Je suis réconforté d'entendre que vous situez la question de l'éducation dans le contexte des transferts intergouvernementaux plutôt que dans celui des paiements directs d'Ottawa aux particuliers et aux institutions, qui sont ensuite pris en compte dans le dossier de l'équilibre fiscal. Est-ce que j'ai lieu d'être réconforté ou vous ai-je mal compris?

**M. Flaherty :** Eh bien non, encore une fois, ce n'est qu'un élément. Bien sûr, il y a les transferts financiers aux autres gouvernements du Canada, mais il faut aussi ajouter que le gouvernement du Canada est la principale source gouvernementale de fonds pour la recherche et l'innovation au Canada.

**Le sénateur Murray :** Je le comprends bien, monsieur le ministre. Le fait est que les transferts aux provinces à l'appui de l'éducation secondaire par l'intermédiaire des universités et des collèges, et cetera ont beaucoup tiré de l'arrière par rapport aux transferts aux particuliers et aux institutions — lorsque d'Ottawa envoie directement des chèques marqués de la feuille d'érable. Comme vous le savez, c'est un point litigieux auquel vous allez remédier dans le prochain budget.

**M. Flaherty :** Je prends note de ce que vous dites, sénateur.



**Senator Eggleton:** Minister, I have questions on two areas. The first is public transit. Actually, the question was asked by Senator Mitchell, so I will reframe it as a comment.

You have said today that Bill C-28 helps people to leave the car at home and encourages them to take public transit. Then, in the very next paragraph, you say that it is a benefit to the 2 million Canadians who make a commitment to using public transit. I agree with the second comment but not with the first.

Certainly in my city, which is also your city, the GTA, this will not in and of itself do very much to get people out of their cars and into public transit. There is no doubt it provides some benefit — a small benefit I would suggest — to those who are presently regular users of the system and who get the Metro pass, but the real issue for many cities, including ours, is the need to get people onto the public transit system. The system needs to be more comfortable, it needs to be maintained at a reasonable standard, which is a big issue in our city, and it needs to be expanded, which is the next level. I hope, minister, that this will not be considered to be the only way to get people out of their cars and into public transit, that something will be coming very soon that will actually help to do that by contributing to the infrastructure of transit systems in our cities.

Second, with respect to the textbook tax credit, student groups have indicated that it will not be of very much use to students. They say that their issue really is lower tuition fees and that the tax credit will not result in improved access to education. They say that in fact most students do not pay income tax, so they will not benefit from this credit.

There is also the question of why a distinction has been made between textbooks bought by full-time students versus those bought by part-time students. Should whether a student takes one or two courses in a year depend on the kind of tax credit they get? Students are saying that whether they are called part-time or full-time, a textbook is a textbook and the costs are all difficult to meet in every case.

Perhaps you could comment further on the textbook tax credit as well as the public transit credit.

**Mr. Flaherty:** On public transit, I take the regional view in the Greater Toronto Area, because as you know, senator, the population outside the 416 area code now equals the population within the 416 area code in the Greater Toronto Area. Therefore, a lot of the commuting pressures are outside of the City of Toronto. However, we need to support the Toronto Transit Commission, and we did. We supported the purchase of the new subway cars, which was a major investment by the Government of Canada. There have been ongoing discussions, I can assure

**Le sénateur Eggleton :** Monsieur le ministre, j'ai des questions à poser sur deux sujets. Le premier, ce sont les transports en commun. En fait la question a été posée par le sénateur Mitchell. Je vais donc plutôt formuler une observation.

Vous avez dit aujourd'hui que le projet de loi C-28 aidait les voyageurs à renoncer à leur voiture et à emprunter les transports en commun. Puis, dans le paragraphe qui suit immédiatement, vous dites que c'est un avantage pour les deux millions de Canadiens qui s'engagent à utiliser les transports en commun. Je suis d'accord sur la deuxième affirmation, mais pas sur la première.

Chose certaine, dans ma ville, qui est aussi la vôtre, c'est-à-dire l'agglomération torontoise, cette mesure, en soi, ne fera pas grand-chose pour amener les gens à abandonner leur voiture pour emprunter les transports en commun. Bien sûr, elle donne un certain avantage, modeste selon moi, à ceux qui empruntent déjà régulièrement le réseau et qui prennent le laissez-passer Metro, mais le vrai problème, pour beaucoup de villes, dont la nôtre, est de faire augmenter la fréquentation des transports en commun. Il faut que les moyens de transport soient plus confortables, il faut qu'ils soient entretenus selon des normes raisonnables, ce qui est un grand problème dans notre ville, et il faut leur donner de l'expansion, ce qui est l'étape à venir. J'espère, monsieur le ministre, que cette mesure ne sera pas considérée comme le seul moyen d'amener les gens à préférer les transports en commun à leur voiture, qu'une mesure viendra très bientôt pour aider à accroître la fréquentation en contribuant à l'infrastructure des systèmes de transport dans les villes.

Deuxièmement, à propos du crédit d'impôt pour les manuels scolaires, des groupes d'étudiants ont signalé que cette mesure ne sera pas très utile aux étudiants. Selon eux, le vrai problème est celui de l'abaissement des frais de scolarité, et le crédit d'impôt n'améliorera pas l'accès à l'éducation. Ils disent que, en fait, la plupart des étudiants ne paient pas d'impôt sur le revenu, de sorte qu'ils ne profiteront pas de ce crédit.

Autre question : pourquoi faire une distinction entre les manuels achetés par les étudiants à temps plein et ceux que se procurent les étudiants à temps partiel? Le choix de l'étudiant de suivre un ou deux cours par année doit-il dépendre du type de crédit d'impôt qu'il obtient? Les étudiants disent que, temps complet ou temps partiel, un manuel est toujours un manuel, et les coûts sont difficiles à assumer dans tous les cas.

Peut-être pourriez-vous parler du crédit pour les manuels scolaires et du crédit pour les transports en commun.

**M. Flaherty :** Pour ce qui est des transports en commun, j'adopte une perspective régionale sur l'agglomération torontoise puisque, comme vous le savez, sénateur, la population qui habite à l'extérieur de zone du code régional 416 est maintenant égale à celle qui habite à l'intérieur. La demande de transports quotidiens se manifeste donc en grande partie à l'extérieur de la ville de Toronto. Toutefois, il nous faut appuyer la Toronto Transit Commission, et nous l'avons fait. Nous avons appuyé l'achat de nouveaux wagons de métro, ce qui a été un investissement majeur

you, about the transit systems in the regional municipalities surrounding the City of Toronto. I am hopeful that we will be able to move forward in that area quite quickly with the cooperation of the Government of Ontario.

There are some good plans in the regional municipalities surrounding the City of Toronto and some plans within Toronto itself. We need to encourage the use of public transit, make it more convenient and more available for people. I know it works. I have seen a tremendous change in my own community in the past 20 years in the number of people who now avail themselves of Go Transit because it is there and it is available and convenient. It makes a big difference for people. If that opportunity is given to people they will choose it.

On textbooks, some members in the House said to me after we introduced that credit that it is only \$80 or whatever it is when they do the calculation. I wonder if they forget their time as students and how much \$80 was. I do not. I worked my way through college and through law school and I remember. I remember driving a cab at night and making \$80 and being pretty happy about being able to make that and have it help get me through school.

What I hear from students and families is that the cost of education is very demanding, particularly in families that have more than one young person in college or university. The cost of education is quite a challenge for families so every little bit helps.

I hear you, senator, about part-time and full-time students and about types of books, and we should and will review that.

**Senator Nancy Ruth:** These are questions about the next budget, minister. With respect to income splitting, you said that it is appropriate to do income splitting for women who had stayed at home. I am wondering whether in the next budget it would be possible to extend that to women who are staying at home because they have autistic children or other such considerations. That would be a great help to those families.

My second question is about child care. Is there a possibility of increasing the limit of the child care deduction that families now have? For instance, if they can deduct up to \$10,000 in child care fees, could you raise the limit to \$15,000 or something that would help families?

**Mr. Flaherty:** I will certainly take your suggestions for review, senator, and thank you for raising them. We have looked at the second item, of course, about increasing the child care deduction.

With respect to children with disabilities, I digress a bit, but in Budget 2006 I asked a panel of experts to look at whether we could create a registered disability savings plan similar to an RESP-type mechanism for families of children with disabilities. They have reported back, and the report is public. I hope to move forward on that in Budget 2007. It is always a

du gouvernement du Canada. Je peux vous assurer qu'il y a des discussions suivies sur les systèmes de transport dans les municipalités régionales de la périphérie de Toronto. J'espère que nous pourrions agir très rapidement, avec la coopération du gouvernement de l'Ontario.

Il existe de bons plans dans les municipalités régionales qui entourent Toronto, et il y a des plans à Toronto même. Nous devons encourager la fréquentation des transports en commun, les rendre plus commodes et plus faciles d'accès. Je sais que cela fonctionne. Dans ma propre ville, il y a eu de profonds changements au cours des 20 dernières années; beaucoup plus de gens utilisent les services de Go Transit parce que le service est là et qu'il est commode. Cela fait une grande différence. Si la possibilité existe, la population va en profiter.

Pour ce qui est des manuels, des députés m'ont dit après l'annonce du crédit, que ce n'était que 80 \$ — peu importe le montant —, une fois les calculs faits. Je me demande s'ils ont oublié l'époque où ils étaient étudiants et ce que 80 \$ pouvaient représenter. Je n'ai pas oublié. J'ai travaillé pour aller au collège et faire mes études de droit, et je me souviens. Je me souviens d'avoir conduit un taxi le soir. Je gagnais 80 \$ et j'étais très heureux de pouvoir gagner ce montant. Cela m'aidait à payer mes études.

Ce que me disent les étudiants et leur famille, c'est que les études coûtent très cher, surtout pour les familles qui ont plus d'un enfant au collège ou à l'université. Comme les coûts sont si élevés, toute l'aide possible, même modeste, est utile.

J'ai bien compris, sénateur, ce que vous avez dit des étudiants à temps partiel et à temps plein et des types de livres. Nous devrions ou nous allons revoir la question.

**Le sénateur Nancy Ruth:** Mes questions portent sur le prochain budget, monsieur le ministre. A propos du fractionnement des revenus, vous avez dit que cette formule convenait pour les femmes qui restent à la maison. Je me demande si, dans le prochain budget, il serait possible d'étendre l'application de cette formule aux femmes qui restent à la maison parce qu'elles ont un enfant autiste ou pour d'autres raisons du même ordre. Cela aiderait beaucoup ces familles.

Ma deuxième question porte sur les services de garde d'enfants. Est-il possible d'augmenter la limite de la déduction pour services de garde? Par exemple, s'il est possible de déduire un maximum de 10 000 \$, serait-il possible de porter ce maximum à 15 000 \$ ou à un autre montant, ce qui aiderait les familles?

**M. Flaherty:** Je vais certainement étudier vos propositions, sénateur, et je vous remercie de les avoir présentées. Nous avons envisagé la deuxième mesure, soit l'augmentation de la déduction pour services de garde.

Pour ce qui est des enfants handicapés, je fais une digression, mais, dans le budget de 2006, j'ai demandé à un groupe d'experts d'essayer de voir si nous pouvions créer un régime enregistré d'épargne, analogue au REER, pour les familles qui ont des enfants handicapés. Le groupe a soumis son rapport, qui a été rendu public. J'espère pouvoir donner suite dans le budget



concern for families with autistic children or other disabilities that we create a mechanism that permits them to save for the child's future after they are gone.

Regarding staying at home, that is another aspect we can look at.

**Senator Di Nino:** I have a question on an issue that has been talked about in the periphery but never directly: the economic benefit of tax reduction. An example would be the substantial benefit to seniors in doubling their pension income credit from \$1,000 to \$2,000 and, for a couple, from \$2,000 to \$4,000. I am not sure we can quantify this benefit, but has any formula been developed to evaluate the economic benefit to the economy in general of putting money back into the hands of Canadians so that they can spend it on goods and services and create more jobs? Is there a quantifiable formula?

**Mr. Flaherty:** Does anybody have a formula with them? I do not think we have a quantifiable formula, but we know that when we reduce the GST and other taxes and leave more money in taxpayers' pockets, they tend to spend and therefore generate more economic activity and jobs. The easiest correlation is with job creation in the economy. As you know, Canadian job creation has been strong. We have the lowest unemployment rate in 30 years, particularly in the services sector, despite the fact that there has been job loss in the manufacturing sector, which is true of all the Western industrialized economies with which I am familiar. We are moving to more of a service economy and less of a manufacturing economy, although we still have a strong manufacturing sector in Canada.

Thank you for raising the subject. I would like to clarify something. In my opening remarks I said that the pension credit amount would be doubled from \$2,000 to \$4,000 under this bill. In fact, it will be doubled from \$1,000 to \$2,000, but a couple could achieve doubling from \$2,000 to \$4,000 with income splitting.

**The Chairman:** There are many more questions we would have liked to asked you, Mr. Minister. We will ask the officials, and if they are not able to answer them we can send a note for a clarification of some points.

We appreciate your busy schedule at the best of times, and these are times when you are even busier, developing the budget for the coming fiscal year. We look forward to discussing that budget and the budget implementation bills in due course.

We have with us from the Tax Policy Branch Mr. Gerard Lalonde, Director, Tax Legislation Division; Ms. Alexandra MacLean, Personal Income Tax Division, Savings and Investment; and Mr. Carlos Achadinha, Chief, Sales Tax Division, Alcohol, Tobacco and Excise Legislation.

de 2007. Les familles qui ont des enfants atteints d'autisme ou d'un autre handicap ont toujours souhaité que nous mettions en place un mécanisme pour les aider à épargner pour assurer l'avenir de l'enfant après le décès des parents.

Pour ce qui est des parents qui restent à la maison pour cette raison, c'est une mesure que nous pourrions examiner.

**Le sénateur Di Nino :** J'ai une question à poser sur un sujet qui a été effleuré, mais jamais abordé directement : les retombées économiques d'une réduction de l'impôt. Par exemple, ce serait un avantage appréciable pour les aînés si leur crédit pour revenus de pension passait de 1 000 \$ à 2 000 \$ ou, pour un couple, de 2 000 \$ à 4 000 \$. Je ne suis pas sûr que nous puissions quantifier cet avantage, mais a-t-on mis au point une formule pour évaluer les retombées que peut avoir dans l'économie en général le fait de rendre de l'argent aux Canadiens pour qu'ils puissent le consacrer à des biens et services et créer ainsi plus d'emplois? Existe-t-il une formule pour quantifier ces retombées?

**M. Flaherty :** Quelqu'un a-t-il la formule ici? Je ne crois pas que nous ayons ce genre de formule, mais nous savons que, lorsque nous réduisons la TPS et d'autres impôts de façon à laisser leur argent aux contribuables, ils ont tendance à le dépenser et donc à créer plus d'activité économique et d'emplois. Comme vous le savez, la création d'emplois au Canada est vigoureuse. Nous avons le taux de chômage le plus faible depuis 30 ans, notamment dans le secteur des services, même s'il y a eu des pertes d'emplois dans le secteur manufacturier, ce qui est également vrai de toutes les économies industrialisées que je connais en Occident. Nous évoluons vers une économie plus axée sur les services que sur la fabrication, bien que le Canada ait toujours un vigoureux secteur manufacturier.

Merci d'avoir abordé la question. Je voudrais donner une précision. Dans la déclaration liminaire, j'ai dit que le crédit de pension serait doublé et passerait de 2 000 \$ à 4 000 \$ en vertu du projet de loi. En fait, il passera de 1 000 \$ à 2 000 \$, mais cela pourrait être de 2 000 \$ à 4 000 \$ pour un couple, s'il y a fractionnement des revenus.

**Le président :** Il y a bien d'autres questions que nous aurions voulu vous poser, monsieur le ministre. Nous les adresserons aux fonctionnaires et, s'ils ne peuvent y répondre, nous pourrions faire parvenir une note au ministère pour lui demander d'élucider certains points.

Nous comprenons que votre programme est toujours chargé, dans le meilleur des cas, et qu'il l'est encore plus en ce moment, puisque vous préparez le budget du prochain exercice. Nous avons hâte de discuter de ce budget et, en temps et lieu, des projets de loi qui le mettront en œuvre.

Nous accueillons M. Gérard Lalonde, directeur de la Division de la législation de l'impôt, Direction de la politique de l'impôt; Mme Alexandra MacLean, Division de l'impôt des particuliers, Épargne et investissement; M. Carlos Achadinha, chef de la Division de la taxe de vente, Alcool, tabac et législation sur l'accise.



Do you have any introductory remarks, Mr. Lalonde?

**Gerard Lalonde, Director, Tax Legislation Division, Tax Policy Branch, Department of Finance Canada:** We left those to the minister and are ready to answer questions.

**The Chairman:** I have a list of senators who wanted to ask further questions of the minister. I will proceed with that list.

**Senator Mitchell:** I would like to follow up on the income splitting discussion from earlier. One concern that people have with income splitting is based on a cynical view of relationships to some extent, that women are often disadvantaged economically in relationships. They often work in the home for no pay, so that income splitting would at one level be seen to be a benefit directly to them. However, the argument is made that the tax advantage will go to the income earner and will not reach the partner who stays home, which is often the woman. It is likely that the government will proceed with this in spite of that issue.

Is it possible to consider that the tax saving be paid to the lower-income earner? Your famous child tax credit cheque goes to the person who stays home, again generally the woman. It would not be impossible for the financial benefit of the income splitting to be sent directly to the lower-income earning spouse. If this were to proceed, the fact that it does not help the often economically disadvantaged person in the relationship could in fact be addressed to some extent.

Second, I would like clarification on how seniors' income splitting and joint filing will occur. The minister alluded to the fact that it would apply to RRSP withdrawals after age 65. He seemed to imply that it would apply to all pension income, which can start before age 65, as can RRSP withdrawals for that matter. I am very interested in knowing the following. Is there an age limit? Is there just the fact of retirement? If one person is retired and is taking out RRSP withdrawals or pensions but they still have higher income than their spouse who is not retired but is earning less, how will that work?

**Mr. Lalonde:** First, it is important to understand that this particular bill does not contain any measures dealing with income splitting. The income splitting proposals for seniors were announced in the tax fairness package and that package has not been introduced in bill form.

Whether there might be other forms of income splitting announced in the next budget is something we cannot talk about today.

**Senator Mitchell:** I am asking about the hypothetical possibility. It would be possible to send a cheque equal to the tax savings to one spouse or the other.

Avez-vous une déclaration d'ouverture, monsieur Lalonde?

**Gérard Lalonde, directeur, Division de la législation de l'impôt, Direction de la politique de l'impôt, ministère des Finances Canada :** Nous avons laissé ce soin au ministre. Nous sommes prêts à répondre aux questions.

**Le président :** J'ai une liste de sénateurs qui veulent poser d'autres questions au ministre. Je vais suivre cette liste.

**Le sénateur Mitchell :** Je voudrais revenir sur la question du fractionnement des revenus. Une préoccupation que suscite cette mesure tient à une conception cynique des relations, jusqu'à un certain point, selon laquelle les femmes sont souvent désavantagées sur le plan économique. Il arrive souvent qu'elles travaillent à la maison sans rémunération, de sorte que le partage des revenus serait à un certain niveau considéré comme un avantage dont elles profitent directement. On prétend cependant que l'avantage fiscal ira au conjoint qui touche des revenus et que celui qui reste à la maison, le plus souvent la femme, n'en profitera pas. Il est probable que le gouvernement va donner suite à cette mesure, malgré ce problème.

Est-il possible d'envisager que l'économie d'impôt soit versée au conjoint qui a les revenus les plus faibles? Votre fameux chèque de crédit d'impôt pour enfants va au conjoint qui reste à la maison, généralement la femme. Il ne serait pas impossible que l'avantage financier découlant du fractionnement des revenus revienne directement au conjoint qui a les revenus les plus faibles. Si on agissait de la sorte, on compenserait jusqu'à un certain point le fait que cette mesure n'aide pas le conjoint économiquement désavantagé.

Deuxièmement, je voudrais des précisions sur les modalités du fractionnement des revenus des aînés et de la déclaration commune. Le ministre a fait allusion au fait que cela s'appliquerait aux montants retirés d'un REER après 65 ans. Il a semblé laisser entendre que la mesure s'appliquerait à tous les revenus de retraite, ce qui peut commencer avant 65 ans, tout comme, du reste, les retraits des REER peuvent commencer avant. Je souhaite vivement avoir une réponse aux questions suivantes. Y a-t-il un âge limite? Le seul critère est-il la retraite? Si un contribuable est à la retraite, retire de l'argent de son REER ou touche des revenus de retraite, mais s'il a tout de même un revenu plus élevé que celui de son conjoint qui n'est pas à la retraite mais gagne moins, comment la mesure s'appliquerait-elle?

**M. Lalonde :** D'abord, il est important de comprendre que le projet de loi ne contient aucune disposition sur le fractionnement des revenus. Les propositions à cet égard pour les aînés ont été annoncées dans le Plan d'équité fiscale, et elles ne font pas l'objet d'un projet de loi.

Le prochain budget annoncera-t-il d'autres formes de partage de revenu? Nous ne pouvons pas en parler aujourd'hui.

**Le sénateur Mitchell :** J'en reste aux hypothèses. Il serait possible d'envoyer un chèque égal aux économies d'impôt à un conjoint ou à l'autre.

**Mr. Lalonde:** If one were to introduce such an income splitting mechanism, it does get rapidly complicated, oddly enough. Take, for example, a spouse that has income from sources that were not subject to withholding. You have a high-income earning spouse and a low-income earning spouse and they decide to income split. In such a circumstance, it might be that there will be no tax refund at all. There would be less tax payable because the amount withheld from the higher earning spouse would be lowered. That is, less tax would be paid but not that much less to overcome the fact that he hasn't had any tax withheld at source. It becomes fairly problematic in broad-based statements about paying the tax benefit of this over to some other spouse because there may be no refund or the refund may be more or less than the actual tax savings as a result of the splitting.

**Senator Mitchell:** Can you give us some idea of the age of retirement pension splitting? Obviously, you are thinking about that.

**Alexandra MacLean, Personal Income Tax Division, Savings and Investment, Tax Policy Branch, Department of Finance Canada:** The tax fairness plan specifies that income eligible for pension income splitting will be income that qualifies for the existing pension income credit measure. Under the current rules, that includes all private pension income as well as payments from RRIFs for people over age 65 and RRSP annuity income for people over age 65. There is an age distinction, depending on the source of the income, and that is because pension income is difficult to manipulate. You are either working or retired in the context of pension income, so pension stream typically does represent retirement income regardless of age of recipient. For RRSP income, it is more malleable. People can choose to receive income from RRSPs at different ages.

**Senator Mitchell:** If you are receiving a pension at age 55 and you are retired, or you are taking out RRSP withdrawals at age 55 and you are retired, you will be treated differently.

**Ms. MacLean:** That is true.

**Senator Mitchell:** Someone getting a pension could potentially get a much greater benefit than someone who is limited to their RRSP for their retirement. When talking about tax fairness, that does not seem to be fair.

**Ms. MacLean:** We are aware of this issue.

**Senator Mitchell:** Thank you. I just want it to be fair.

**Senator Murray:** I will not pursue the 2005 agreement between the federal and Ontario governments unless there is some comment that you want to make further to what the minister said. I think I understood him correctly to say that the outstanding issues are on their way to being resolved. If not, we will hear from Minister Sorbara or Premier McGuinty.

**M. Lalonde :** Si on introduit un mécanisme de partage de cette nature, la situation se complique très vite, étrangement. Prenons par exemple le cas d'un conjoint qui a des revenus sans retenues à la source. Un conjoint a des revenus élevés, l'autre des revenus faibles, et ils décident de fractionner les revenus. En pareille circonstance, il se peut qu'il n'y ait aucun remboursement d'impôt. Il y aurait moins d'impôt à payer parce que le montant retenu sur le revenu du conjoint qui a des gains élevés serait plus faible. C'est-à-dire qu'il y aurait moins d'impôt à payer, mais pas tellement, étant donné qu'il n'y a pas eu de retenues à la source. La chose devient passablement problématique, dans les déclarations générales au sujet du versement de l'avantage fiscal à un conjoint ou l'autre, car il se peut qu'il n'y ait aucun remboursement, ou le remboursement peut être inférieur aux économies d'impôt réalisées grâce au fractionnement des revenus.

**Le sénateur Mitchell :** Pouvez-vous nous donner une idée de l'âge, pour le partage des revenus de retraite? Évidemment, vous devez y réfléchir.

**Alexandra MacLean, Division de l'impôt des particuliers, Épargnes et investissement, Direction de la politique de l'impôt, ministère des Finances Canada :** Le Plan d'équité fiscale précise que les revenus qui seront admissibles aux fins du fractionnement sont ceux qui sont admissibles aux fins de l'actuel crédit pour revenu de pension. Selon les règles actuelles, cela englobe tous les revenus provenant de régimes privés de pension, les versements de FERR pour les personnes de plus de 65 ans et les rentes d'un REER, toujours pour les personnes qui ont plus de 65 ans. L'âge varie selon la source des revenus et cela tient au fait que les revenus de retraite sont difficiles à manipuler. Dans le contexte des revenus de retraite, on travaille ou on est à la retraite; le plus souvent, les revenus de pension correspondent au revenu de retraite, peu importe l'âge. Pour le REER, il y a une plus grande souplesse. Les contribuables peuvent décider d'en toucher les revenus à des âges différents.

**Le sénateur Mitchell :** Si vous touchez une retraite à 55 ans et si vous êtes à la retraite, ou si vous retirez des montants d'une REER à l'âge de 55 ans et êtes à la retraite, le traitement sera différent.

**Mme MacLean :** C'est vrai.

**Le sénateur Mitchell :** Quelqu'un qui touche une pension pourrait peut-être obtenir un plus grand avantage qu'un autre, qui est limité à son REER comme seule source de revenu de retraite. Cela ne semble pas très juste, du point de vue de l'équité fiscale.

**Mme MacLean :** Nous sommes au courant.

**Le sénateur Mitchell :** Merci. Je veux simplement que ce soit juste.

**Le sénateur Murray :** Je ne vais pas revenir sur l'accord de 2005 entre les gouvernements fédéral et ontarien, à moins que vous ne vouliez ajouter quelque chose à ce que le ministre a dit. Je crois avoir compris que les problèmes en suspens sont en voie d'être réglés. Sinon, nous entendrons s'exprimer le ministre Sorbara et le premier ministre McGuinty. Si vous voulez dire un



If you want to comment on that, fine; otherwise, I would like to return to a couple of items we raised with the minister when he was here on June 19.

Among other things, he spoke about the child care plan. The budget allocates \$250 million per year, beginning in 2007, to create real child care spaces as part of Canada's Universal Child Care Plan. He went on to say that, "We are working with governments, businesses, community organizations and non-profit organizations to develop a plan that works to create these spaces."

Do you know, and if you do not, can you tell me whom I should ask, what the status of this issue is now? Where is the plan? How much progress is being made?

**Mr. Lalonde:** We are here for the most part to provide background information and whatever information we have on the contents of the bill.

**Senator Murray:** It is not a political question, Mr. Lalonde. I hope it is a factual question appropriate to put to officials. Do you happen to know what is going on?

**Mr. Lalonde:** I will eventually get to the answer. It will not be that long.

We are here to respond to what is in the bill. For the most part, therefore, we are tax policy people. That will explain why it is that my short answer to your question is no, I do not know.

**Senator Murray:** Let us move on, then. Also raised with the minister last time was the question of the harmonization of the provincial sales taxes with the GST. He told us that "Some provinces are looking at that. Whether it will come to pass, I do not know. We will just have to see. It is a potential occurrence."

Do you happen to know whether this issue is dead or alive as we speak?

**Mr. Lalonde:** The issue is certainly not dead. It is important to the government and it was mentioned, I believe, in the *Advantage Canada* document released in October. The state of play between various provinces and the federal government at this particular time is not something that I can comment on but it is important to the government. We do recognize the importance of that issue to the economy.

**Senator Murray:** Right. I do not suppose, for the reason that you enunciated earlier, there is much point in asking you about the Mackenzie Valley pipeline, is there?

**Mr. Lalonde:** No, senator.

**Senator Murray:** Or about resource revenue sharing between Ottawa and the Northwest Territories?

mot à ce sujet, très bien; sinon, je vais revenir sur un ou deux points que nous avons abordés avec le ministre lors de sa comparution du 19 juin.

Le ministre a parlé entre autres choses du régime de services de garde. Le budget prévoit 250 millions de dollars par année, à compter de 2007, pour créer des espaces en garderie dans le cadre du Plan universel pour la garde d'enfants du Canada. Il a ajouté : « Nous collaborons avec des gouvernements, des entreprises, des organismes communautaires et des organismes sans but lucratif afin d'en arriver à un plan qui permet bien de créer les places en question. »

Savez-vous où en est ce dossier? Sinon, pourriez-vous me dire à qui je dois m'adresser pour le savoir. Où en est ce régime? Dans quelle mesure a-t-on progressé?

**M. Lalonde :** Nous sommes ici essentiellement pour vous fournir de l'information générale et les renseignements que nous avons sur le contenu du projet de loi.

**Le sénateur Murray :** Il ne s'agit pas d'une question politique, monsieur Lalonde. J'espère qu'il s'agit d'une question sur les faits qu'il est acceptable de poser à des fonctionnaires. Savez-vous ce qui se passe?

**M. Lalonde :** Je vais finir par arriver à ma réponse. Ce ne sera pas très long.

Nous sommes ici pour répondre aux questions qui se posent sur le projet de loi. Par conséquent, nous sommes des fonctionnaires qui s'occupent surtout de politique fiscale. Voilà qui explique pourquoi ma réponse brève à votre question est non : nous ne savons pas.

**Le sénateur Murray :** Dans ce cas, passons à autre chose. La dernière fois, il a également été question de l'harmonisation de la taxe de vente provinciale et de la TPS. Le ministre nous a dit : « Certaines provinces l'envisagent. Je ne saurais dire ce qu'il en adviendra. Nous allons simplement devoir attendre. C'est une possibilité. »

Sauriez-vous si ce dossier est en veilleuse ou s'il est actif en ce moment?

**M. Lalonde :** La question n'est certainement pas en veilleuse. Elle est importante pour le gouvernement, et il en a été question dans le document *Avantage Canada* qui a été publié en octobre. Je ne peux pas faire d'observations pour l'instant sur les tractations entre les provinces et le gouvernement fédéral, mais la question est importante pour le gouvernement. Nous reconnaissons l'importance de la question pour l'économie.

**Le sénateur Murray :** Très bien. Pour la raison que vous donnée tout à l'heure, je présume qu'il n'est pas très utile de vous poser une question sur le pipe-line de la vallée du Mackenzie?

**M. Lalonde :** Non, sénateur.

**Le sénateur Murray :** Pas plus que sur le partage des revenus provenant des ressources entre Ottawa et les Territoires du Nord-Ouest.



**Mr. Lalonde:** That would be another thing reminiscent of the Monty Python routine in the cheese shop. I am sorry; I cannot answer that question now. I do not know.

**Senator Murray:** You do not know. I will find somebody else on some other occasion.

**The Chairman:** The minister did indicate that, because he was under a very tight timeline, for any of the questions we were unable to ask him we could send a note along to him.

**Senator Murray:** As the witness has pointed out, those questions are not germane specifically to Bill C-28. I have no complaint about the answers.

**The Chairman:** Sometimes we stray a bit from the bill.

**Senator Murray:** I wanted to refer to things we discussed the last time he was here.

**The Chairman:** Perhaps together we could make up a list of any outstanding questions. I am sure you will let the minister know that you were not equipped to answer them. We understand your position. We asked you to be here to help us with the technical aspects of Bill C-28.

**Senator Di Nino:** I have a brief question on the proposed elimination of double taxation of dividends on large corporations. Hopefully, this was done to make us more competitive with countries such as the U.S. and the G8. After these measures have been placed into law, how do we compare with our major competitors of the G8 in this area?

**Mr. Lalonde:** In terms of the taxation of dividend income, Canada has always had an advantage with respect to double taxation. With the exception of corporations in respect of which an election is made under Subchapter S, essentially small corporations, for public corporations in the United States there is the classical taxation system which, straight up, involves double taxation. The corporations and shareholders are taxed and there is no attempt to integrate taxation between the two.

Even before these announcements were made, Canada had a tax advantage in that regard. We will continue to have an advantage, only better, now that for large corporation dividends there will be rough integration as between the shareholders and the corporation. I say "rough integration" because we integrate at the federal corporate rate. The system tries to integrate at a federal-provincial rate, but of course different provinces tax at different rates.

**Senator Di Nino:** My question was designed to reach a conclusion as to whether this would allow us to attract more investment as opposed to otherwise.

**Ms. MacLean:** In addition to the advantages that the Canadian integration system has over the American classical or double-tax system, straight out, the personal income tax rates on

**M. Lalonde :** Voilà autre chose qui me rappelle l'épisode de Monty Python chez le marchand de fromage. Je suis désolé, je ne peux pas répondre à la question maintenant. Je l'ignore.

**Le sénateur Murray :** Vous l'ignorez. Je trouverai quelqu'un d'autre à qui m'adresser une autre fois.

**Le président :** Le ministre a dit que, étant donné qu'il a un calendrier très chargé, nous pouvions lui faire parvenir une note pour lui poser toute question que nous n'avons pas pu lui adresser.

**Le sénateur Murray :** Comme le témoin l'a signalé, ces questions ne se rapportent pas expressément au projet de loi C-28. Je n'ai pas à me plaindre des réponses.

**Le président :** Nous nous éloignons parfois un peu du projet de loi.

**Le sénateur Murray :** Je voulais revenir sur des points que nous avons discutés à la dernière comparution du ministre.

**Le président :** Peut-être pourrions-nous tous ensemble dresser une liste des questions en suspens. Je suis persuadé que vous ferez savoir au ministre que vous n'aviez pas ce qu'il fallait pour y répondre. Nous comprenons votre position. Nous vous avons demandé de comparaître pour nous éclairer sur les détails techniques du projet de loi C-28.

**Le sénateur Di Nino :** J'ai une brève question à poser sur l'élimination projetée de la double imposition des dividendes pour les grandes sociétés. J'espère que cette mesure a pour but de nous rendre plus compétitifs avec des pays comme les États-Unis et les pays du G8. Une fois ces mesures adoptées par voie législative, comment nous situerons-nous sur ce plan, face à nos grands concurrents du G8?

**M. Lalonde :** Sur le plan de l'imposition des revenus en dividendes, le Canada a toujours eu l'avantage en ce qui concerne la double imposition. Exception faite des sociétés à l'égard desquelles un choix est fait aux termes du sous-chapitre S, essentiellement des petites sociétés, il y a aux États-Unis pour les sociétés publiques un régime classique d'imposition qui, d'emblée, suppose une double imposition. Les sociétés et les actionnaires sont imposés, et il n'y a aucune tentative d'intégration des deux impôts.

Avant même ces annonces, le Canada avait un avantage à cet égard sur le plan fiscal. Nous continuerons d'avoir un avantage, mais il sera supérieur, maintenant qu'il y aura, pour les dividendes des grandes sociétés, une intégration approximative entre les actionnaires et la société. Si je parle d'intégration approximative, c'est parce que l'intégration se fait pour l'impôt fédéral. Le système tend à l'intégration pour l'impôt fédéral et provincial, mais, bien entendu, les provinces ont des taux d'imposition variables.

**Le sénateur Di Nino :** En posant ma question, je voulais savoir si cette mesure nous permettrait d'attirer plus d'investissements ou si elle aurait l'effet contraire.

**Mme MacLean :** Outre les avantages que le système d'intégration canadien présente par rapport au régime américain classique ou à double imposition, dès l'abord, notre taux d'impôt

dividend income are now lower than the American equivalents in virtually all cases. The U.S. has introduced a two-rate system for personal income tax on dividends. They have a 5 per cent rate and a 15 per cent rate. The 15 per cent rate applies above about \$60,000 of income.

Our top federal rate on dividends from large corporations will now be 14.5 per cent, and for the other brackets it is significantly lower than that. For example, our second bracket will be 4.4 per cent. We are now quite competitive with the U.S. in this area.

**Senator Di Nino:** Does that apply as well to the other G8 countries?

**Ms. MacLean:** I do not have those figures off the top of my head, but yes, we are competitive.

**Senator Nancy Ruth:** These are questions to the note taker for the letter to the minister. What would it cost the treasury if we increased the child care deduction another 50 per cent, and what would it cost the treasury if we gave all of it to them, 100 per cent? I would like to know those figures. We know it is estimated that \$11 billion a year is put into the fully funded early child care education. I would like to know what the other side of that would be.

**Ms. MacLean:** Could I clarify your question for the record? I do not have those figures, but it would be my shop that would calculate that. Are you asking about increasing the child care expense deduction by 50 per cent or 100 per cent?

**Senator Nancy Ruth:** Yes. What would it cost the treasury?

**Ms. MacLean:** That is slightly different from being able to deduct everything. It is an increase in the child care expense deduction limits of 50 per cent or 100 per cent, which I agree would accommodate most child care expenses.

**Senator Nancy Ruth:** What does it cost now at the level we are at?

**The Chairman:** We are taking notes.

**Senator Mitchell:** I have another question for the list. Was one of the objectives of the child tax credit, the \$100 a month, to increase child care spaces? Is that an explicitly specified objective? How many child care spaces have been created under that program? How many child care spaces have been created under the incentives to businesses program? You can write that down and get back to us.

**Mr. Lalonde:** There is a short answer, which has been reiterated by the government on many occasions, with respect to the \$100-per-month allowance for children: it was not specifically directed to child care spaces; rather, it was directed to giving parents choice. One of those choices would be to assist in the cost of child care; another choice would be to assist in being able to stay at home.

des dividendes pour les particuliers est maintenant inférieur aux taux américains. Les États-Unis ont adopté un système à deux taux pour l'imposition des dividendes entre les mains des particuliers. Ces taux sont de 5 et de 15 p. 100. Le taux de 15 p. 100 s'applique aux revenus supérieurs à environ 60 000 \$.

Le taux maximum de l'impôt fédéral sur les dividendes sera désormais de 14,6 p. 100. Pour les autres tranches d'imposition, ce sera nettement moins. Par exemple, pour la deuxième tranche, il sera de 4,4 p. 100. Nous sommes maintenant très concurrentiels avec les États-Unis sur ce plan-là.

**Le sénateur Di Nino :** Cela vaut-il également pour les autres pays du G8?

**Mme MacLean :** Je n'ai pas les chiffres en tête, mais oui, nous sommes compétitifs.

**Le sénateur Nancy Ruth :** Ces questions s'adressent à la personne qui prend des notes pour la lettre à adresser au ministre. Combien en coûterait-il au Trésor pour augmenter la déduction pour garde d'enfants de 50 p. 100? Et combien si nous permettions la déduction intégrale, 100 p. 100? Je voudrais connaître ces chiffres. Nous savons que le montant estimatif consacré à l'éducation pleinement financée de la petite enfance s'élève à 11 milliards de dollars par année. Je voudrais savoir quelle serait la contrepartie.

**Mme MacLean :** Pourrais-je préciser votre question pour qu'on sache à quoi s'en tenir? Je n'ai pas ces chiffres, mais c'est mon service qui devrait les calculer. Demandez-vous le coût d'une augmentation de la déduction pour frais de garde de 50 ou de 100 p. 100?

**Le sénateur Nancy Ruth :** Oui. Ce que cette mesure coûterait au Trésor.

**Mme MacLean :** C'est légèrement différent de la déduction de tous les frais. Il s'agit d'un relèvement de 50 ou de 100 p. 100 du maximum de la déduction, ce qui, j'en conviens, permettrait de déduire la majeure partie des frais de garde.

**Le sénateur Nancy Ruth :** Quels sont les coûts de la déduction actuelle?

**Le président :** Nous prenons des notes.

**Le sénateur Mitchell :** J'ai une autre question à faire inscrire sur la liste. L'un des objectifs du crédit d'impôt pour enfants, les 100 \$ par mois, était-il de faire augmenter le nombre de places en garderie? Est-ce que c'est un objectif explicitement énoncé? Combien de places en garderie le programme a-t-il permis de créer? Combien de places les mesures incitatives à l'intention des entreprises ont-elles permis de créer? Vous pouvez prendre note des questions et nous répondre plus tard.

**M. Lalonde :** Il y a une réponse brève que le gouvernement a réitérée à bien des reprises, à propos de l'allocation de 100 \$ par mois pour les enfants : elle ne vise pas expressément à faire augmenter le nombre de places, mais à donner le choix aux parents en matière de services. L'un des ces choix, ce sont les garderies, que l'allocation aide à payer; mais l'allocation peut aussi aider un parent à rester à la maison.



**Senator Mitchell:** If there are not enough spaces, parents do not have that choice. To the extent that parents might want to have that choice, have spaces been increased by that program?

**Mr. Lalonde:** That would be a second-order ramification. Taking the population of Canada, with each parent having another \$100 per child to be able to afford child care, the market should indirectly respond to that. I do not have figures as to the exact number of spaces that have increased over the last year or two, nor do I have a response for you on the direct expenditure program for child care spaces, that being slightly out of our bailiwick, since we are tax-policy types.

**The Chairman:** Could we have a point of clarification for the record. This bill provides for a non-refundable dividend tax credit. My understanding — and perhaps you could expand on it or correct me if I am wrong — is that a dividend tax credit is calculated according to the formula, the provisions that appear here, and whatever you calculate can then be applied against tax that would otherwise be payable. However, if you did not have any other tax payable, you would not get this money refunded to you. Is that what the non-refundable means?

**Ms. MacLean:** That is exactly right. You can apply the dividend tax credit against other taxes payable, but it is a non-refundable credit. A refundable tax credit is one where the government will pay you the value of if you cannot apply it against taxes. The dividend tax credit is not one of those.

**The Chairman:** There are provisions in this bill with respect to relief for Canadian manufacturers for Canadian consumption of beer and wine. When the GST was reduced by 1 per cent, excise tax was increased to make this neutral revenue from the government's point of view; is that correct?

**Carlos Achadinha, Chief, Sales Tax Division, Alcohol, Tobacco and Excise Legislation, Tax Policy Branch, Department of Finance Canada:** That is correct. It was offset by an amount to ensure that they would maintain the overall tax burden on alcohol and tobacco products.

**The Chairman:** Did the increase in excise tax for Canadian manufacturers for non-export apply to other products as well, so that the government says, "We have reduced the GST, but we will get the money somewhere else?"

**Mr. Achadinha:** The offset was simply done on the excise base. Excise applies to alcohol and tobacco products. With respect to your question, there is no excise duty on exports of products for domestic production and consumption.

**The Chairman:** What about customs tariffs and products we bring into Canada?

**Le sénateur Mitchell :** S'il n'y a pas assez de places, les parents n'ont pas le choix. Dans la mesure où les parents peuvent souhaiter faire ce choix, le programme a-t-il fait augmenter le nombre de places?

**M. Lalonde :** Ce serait une conséquence secondaire. Si on prend la population du Canada, et si chaque parent reçoit 100 \$ par mois et par enfant pour pouvoir s'offrir des services de garde, le marché devrait indirectement réagir à l'augmentation de la demande. Je n'ai pas les données exactes sur l'augmentation du nombre de places depuis un an ou deux, et je n'ai pas de réponse à propos du programme de dépenses directes pour les espaces en garderie, la question ne se rattachant pas directement à notre domaine, puisque nous nous occupons de politique fiscale.

**Le président :** Pourrions-nous préciser une chose pour que tous sachent à quoi s'en tenir? Le projet de loi prévoit un crédit d'impôt non remboursable pour les dividendes. Je crois comprendre — vous pourriez expliquer davantage ou me corriger si j'ai tort — que ce crédit d'impôt est calculé selon la formule prévue, selon les dispositions qui figurent ici et que, peu importe ce qu'on calcule, le montant peut être déduit de l'impôt exigible par ailleurs. Par contre, le contribuable qui n'aurait aucun autre impôt à payer ne recevrait aucun remboursement. Est-ce bien ce qu'on entend par « non remboursable »?

**Mme MacLean :** C'est exactement cela. Le crédit d'impôt pour dividendes peut venir en déduction des autres impôts exigibles, mais il ne s'agit pas d'un crédit d'impôt remboursable. Dans le cas d'un crédit d'impôt non remboursable, le fisc paie la valeur du crédit qui ne peut être déduite d'autres impôts. Le crédit d'impôt pour dividendes ne correspond pas à cette définition.

**Le président :** Des dispositions du projet de loi visent à accorder un allègement aux producteurs pour la consommation canadienne de bière et de vin. Lorsque le TPS a été réduite de 1 p. 100, la taxe d'accise a été majorée de façon que la mesure soit sans effet sur les revenus de l'État. Est-ce exact?

**Carlos Achadinha, chef, Division de la taxe de vente, Alcool, tabac et législation sur l'accise, Direction de la politique de l'impôt, ministère des Finances Canada :** C'est exact. Il y a eu compensation pour que la charge fiscale sur l'alcool et le tabac soit maintenue.

**Le président :** L'augmentation de la taxe d'accise pour les fabricants canadiens au titre des produits non exportés s'est-elle appliquée à d'autres produits également, de façon que le gouvernement puisse dire : « Nous avons réduit la TPS, mais nous irons chercher l'argent ailleurs? »

**M. Achadinha :** La compensation s'est faite simplement du côté de l'accise. La taxe d'accise frappe l'alcool et les produits du tabac. Quant à votre question, il faut dire qu'il n'y a pas de droits d'accise sur l'exportation de produits pour production et consommation intérieures.

**Le président :** Et que dire des droits tarifaires sur les produits que nous apportons au Canada?



**Mr. Achadinha:** The customs tariff applies at the same rate as the domestic duty. Alcohol and tobacco products that are imported are taxed. It is covered under the customs tariff and it applies at the same rate as the domestic duty rate.

**The Chairman:** What about in terms of the government trying to be revenue neutral with respect to the reduction of GST?

**Mr. Achadinha:** There were no changes to other customs tariffs for excise duties. It was only on alcohol and tobacco products.

**The Chairman:** Tobacco is not impacted by this bill, but beer and wine are, in terms of certain relief given.

**Mr. Achadinha:** Correct. The government announced other relief measures for brewers and vintners that are included in this particular bill.

**Senator Mitchell:** I have a quick technical question. Does the accelerated capital cost allowance write-off to 100 per cent instead of 25 per cent with respect to oil sands and other industrial initiatives, which the minister alluded to today, mean that there is a net tax savings to these corporations, or is it just that they get their tax savings faster? If they are going to write it off at 25 per cent a year anyway, is it not only that they get their tax savings up front? However, because it is against revenues, you would expect there would be more revenues later, so they might actually get a greater tax write-off if they waited.

**Mr. Lalonde:** In essence, an accelerated capital cost allowance delivers a deferral to those who claim it. It advances the tax deduction from the year in which it would otherwise occur and, having been advanced, it therefore will not occur in the later year.

**Senator Mitchell:** Therefore, it is not a net tax drain; it is just faster.

**Mr. Lalonde:** There is a time cost of money. Certainly in the way the government calculates its books, there is a cost this year with an offset later on.

**Senator Mitchell:** Is that the \$1.4 billion? Is that just the time cost of money?

**Mr. Lalonde:** I am not sure where you got that figure.

**Senator Mitchell:** I heard that figure as being the tax subsidy. I would like to know what that is actually.

**Ms. MacLean:** We can put that on the list.

**Senator Ringuette:** I have two questions that you will probably put on the list.

The minister stated that the GST reduction had a direct link to job creation. Could you supply us with the impact on direct job creation of the GST reduction since July 1?

**M. Achadinha :** Les droits de douane s'appliquent au même taux que les droits intérieurs. L'alcool et les produits du tabac importés sont imposés. Ils sont visés par les droits de douane et le taux est identique à celui des droits intérieurs.

**Le président :** Et qu'advient-il des efforts du gouvernement qui visent à faire en sorte que la réduction de la TPS soit sans effet sur les revenus de l'État?

**M. Achadinha :** Il n'y a pas eu de changement dans d'autres droits de douane ou d'accise. Seuls l'alcool et les produits du tabac ont été visés.

**Le président :** Le projet de loi à l'étude n'a aucun effet sur le tabac, mais il prévoit un certain allègement pour la bière et le vin.

**M. Achadinha :** C'est exact. Le gouvernement a annoncé d'autres allègements pour les brasseurs et les producteurs de vin, et ces allègements figurent dans le projet de loi.

**Le sénateur Mitchell :** Une rapide question technique. Est-ce que la déduction pour amortissement accélérée, qui est portée à 100 p. 100 au lieu de 25 p. 100 pour l'exploitation des sables bitumineux et d'autres initiatives industrielles, et à laquelle le ministre a fait allusion aujourd'hui, se traduit par des économies nettes d'impôt pour les sociétés en cause ou bien par une réalisation plus rapide de leurs économies d'impôt? Puisque, de toute façon, il y a une déduction de 25 p. 100, le résultat n'est-il pas qu'elles réalisent les économies d'impôt dès le départ? Toutefois, étant donné qu'il y a une déduction sur les revenus, on peut présumer que les revenus seront plus élevés par la suite. De la sorte, elles pourraient obtenir des déductions plus élevées si elles attendaient.

**M. Lalonde :** Au fond, une déduction pour amortissement accélérée donne un report d'impôt à ceux qui s'en prévalent. La déduction est avancée par rapport à l'année où elle se serait faite normalement; comme elle a été avancée, elle n'est plus disponible par la suite.

**Le sénateur Mitchell :** Par conséquent, il n'y a pas une perte nette d'impôt. Il y a simplement accélération.

**M. Lalonde :** Le facteur temps intervient. Dans les calculs comptables du gouvernement, il y a une perte cette année, qui est compensée ultérieurement.

**Le sénateur Mitchell :** C'est ce à quoi correspondent les 1,4 milliard de dollars? C'est simplement le facteur temps qui joue?

**M. Lalonde :** Je ne vois pas très bien d'où vient ce chiffre.

**Le sénateur Mitchell :** J'ai entendu ce chiffre présenté comme une subvention à caractère fiscal. Je voudrais savoir de quoi il s'agit au juste.

**Mme MacLean :** Nous pouvons inscrire cette question sur la liste.

**Le sénateur Ringuette :** J'ai deux questions que vous inscrirez probablement sur la liste.

Le ministre a dit que la réduction de la TPS avait un lien direct avec la création d'emplois. Pourriez-vous nous dire quel a été l'impact sur la création directe d'emplois depuis le 1<sup>er</sup> juillet?

**Mr. Lalonde:** Yes.

**Senator Ringuette:** I would like to have the background information on the apprenticeship job creation tax credit for employers. Since its implementation, how many apprenticeship positions have been created?

**Mr. Lalonde:** That data is not yet available. As the apprentice job creation tax credit is claimable by the employers when they file their returns, we will not see that data for a while.

In the budget there was also a direct \$1,000 grant to apprentices that is delivered to the employee.

**Senator Ringuette:** Could you supply me with the background information? You are in the policy side of the branch, and all this information would be required in order to elaborate on the policy for a certain measure.

**Mr. Lalonde:** We will relay the questions.

**The Chairman:** What is the estimated reduction in revenue to the government by virtue of a reduction of 1 per cent in GST?

**Mr. Lalonde:** The 1 per cent GST reduction amounts to, for 2006-07, \$3.52 billion, and for 2007-08, \$5.17 billion.

**The Chairman:** The minister said earlier that as a result of joint filing across the board, the revenue loss would be approximately \$4 billion.

**Ms. MacLean:** I believe the minister said it would be at least \$4 billion but could be more. The figure on pension income splitting is \$700 million, and general income splitting would be at least \$4 billion.

**Senator Mitchell:** It is \$4 billion plus the seniors.

**The Chairman:** That is correct. He indicated approximately \$700 million for seniors, which is an initiative with which we are proceeding. If there was a policy decision to go further with respect to everyone across the board, the cost would be \$4 billion plus.

**Mr. Lalonde:** It becomes difficult to calculate because of second-order effects where, as a result of situations where one income is low and the other is high and you move them down, you have issues with income-tested benefits that may go up or down. It is not a simple calculation.

**Senator Mitchell:** Did you say the GST cut is going from \$3.5 billion in 2006-07 to \$5 billion in 2007-08?

**Mr. Lalonde:** It is because of the timing. It started on July 1.

**Senator Mitchell:** That does not account for another 1 per cent cut.

**Mr. Lalonde:** No.

**M. Lalonde :** Oui.

**Le sénateur Ringuette :** Je voudrais avoir des informations générales sur le crédit d'impôt accordé aux employeurs pour la création d'emplois d'apprenti. Depuis que la mesure s'applique, combien de postes ont été créés?

**M. Lalonde :** Cette donnée n'est pas encore disponible. Comme les employeurs demandent le crédit lorsqu'ils produisent leur déclaration, il faudra attendre les chiffres un certain temps.

Le budget prévoyait aussi une subvention directe de 1 000 \$ pour les apprentis, et ce montant est remis à l'employé.

**Le sénateur Ringuette :** Pourriez-vous me communiquer l'information générale? Vous vous occupez de la politique, et toute cette information doit être nécessaire pour définir la politique sur diverses mesures.

**M. Lalonde :** Nous allons transmettre les questions.

**Le président :** À combien estime-t-on la baisse des revenus de l'État attribuables à la réduction de 1 point de la TPS?

**M. Lalonde :** La réduction de 1 point de la TPS représente 3,52 milliards de dollars en 2006-2007 et 5,17 milliards de dollars en 2007-2008.

**Le président :** Le ministre a dit tout à l'heure que l'application générale des déclarations communes entraînerait des pertes de revenus d'environ 4 milliards de dollars.

**Mme MacLean :** Sauf erreur, le ministre a dit que ce serait au moins 4 milliards de dollars, mais ce pourrait être plus. En ce qui concerne le partage des revenus de pension, les pertes s'élèveraient à 700 millions de dollars, et le fractionnement général des revenus entraînerait des pertes d'au moins 4 milliards de dollars.

**Le sénateur Mitchell :** C'est donc 4 milliards de dollars, plus les pertes à l'égard des aînés.

**Le président :** C'est exact. Le ministre a dit que ce serait environ 700 millions de dollars pour les aînés, et c'est là l'initiative à laquelle nous allons donner suite. Si on adoptait comme politique d'aller plus loin pour tous les contribuables, le coût s'élèverait à plus de 4 milliards de dollars.

**M. Lalonde :** Il devient difficile de faire les calculs, car il y a des effets secondaires. Lorsqu'un revenu est faible, que l'autre est élevé et qu'on le fait baisser, il peut arriver que des prestations qui dépendent du niveau de revenu augmentent ou diminuent. Ce ne sont pas des calculs simples.

**Le sénateur Mitchell :** Avez-vous dit que le coût de la réduction de la TPS va passer de 3,5 milliards de dollars en 2006-2007 à 5 milliards en 2007-2008?

**M. Lalonde :** C'est à cause de la date. La réduction est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet.

**Le sénateur Mitchell :** Cela ne tient pas compte d'une autre réduction de 1 point.

**M. Lalonde :** Non.



**The Chairman:** That was very helpful. Seeing no other questions from senators, I would like to thank you all.

We will now proceed with clause-by-clause consideration of Bill C-28. The bill is divided into three parts; one with respect to income tax, one with respect to dividend taxation, and one with respect to amendments to excise duties on Canadian wine and beer.

After dealing with the title, I propose to proceed with the three parts rather than dealing with each clause individually. Is that agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall the title stand postponed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 1, the short title, stand postponed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried. Shall Part I, comprised of clauses 2 to 42, carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Ringuette:** On division.

**The Chairman:** Carried on division. Shall Part II, comprised of clauses 43 to 54, carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Ringuette:** On division.

**The Chairman:** Carried on division. Shall Part III, comprised of clauses 55 to 63, carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Ringuette:** On division.

**The Chairman:** Carried on division. Shall clause 1, the short title, carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall the title carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall the bill as a whole carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chairman:** Carried on division. Shall I report the bill back to the Senate without amendments?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Honourable senators, I appreciate your attendance here today.

The committee adjourned.

**Le président :** Vous avez été très utiles. Comme les sénateurs n'ont pas d'autres questions, je vais vous remercier tous.

Nous allons passer à l'étude article par article du projet de loi C-28. Il se divise en trois parties, dont l'une traite de l'impôt sur le revenu, la deuxième de l'imposition des dividendes et la dernière des modifications des droits d'accise pour le vin et la bière de production canadienne.

Après le titre, je propose d'étudier successivement les trois parties au lieu d'appeler chacun des articles individuellement. Est-ce d'accord?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Le titre est-il reporté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 1, sur le titre abrégé, est-il reporté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Adopté. La partie I, qui comprend les articles 2 à 42, est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le sénateur Ringuette :** Avec dissidence.

**Le président :** Adoptée avec dissidence. La partie II, qui comprend les articles 43 à 54, est-elle adoptée?

**Des voix :** D'accord.

**Le sénateur Ringuette :** Avec dissidence.

**Le président :** Adoptée avec dissidence. La partie III, qui comprend les articles 55 à 63, est-elle adoptée?

**Des voix :** D'accord.

**Le sénateur Ringuette :** Avec dissidence.

**Le président :** Adoptée avec dissidence. L'article 1, qui porte sur le titre abrégé, est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Le titre est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Le projet de loi est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Des voix :** Avec dissidence.

**Le président :** Adopté avec dissidence. Puis-je faire rapport du projet de loi au Sénat sans propositions d'amendement?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Honorables sénateurs, je vous remercie de votre participation à la séance d'aujourd'hui.

La séance est levée.



OTTAWA, Tuesday, February 20, 2007

The Standing Senate Committee on National Finance, to which was referred Bill S-217, to amend the Financial Administration Act and the Bank of Canada Act (quarterly financial reports), met this day at 9:35 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Nancy Ruth** (*Deputy Chairman*) in the chair.

[English]

**The Deputy Chairman:** The committee's field of interest is government spending, either directly through the estimates or indirectly through bills. Today, we are continuing our study of Bill S-217, to amend the Financial Administration Act and the Bank of Canada Act, quarterly financial reports. This bill proposes amendments to the Financial Administration Act, to require that those portions of the federal public administration named in it be required to submit quarterly financial reports to Parliament. This requirement would also be extended to Crown corporations.

We have already held two meetings on this bill, and we have heard from the sponsor of the bill, Senator Hugh Segal from Kingston, Ontario, as well as the Comptroller General of Canada and Treasury Board officials.

With us today are representatives from three Crown corporations and the Auditor General's department: From Export Development Canada we have Ken Kember; from the Business Development Bank of Canada we have Paul Buron and Stefano Lucarelli; from the Office of the Auditor General of Canada we have John Wiersema and Doug Timmins; and from the Bank of Canada, Paul Jenkins.

**Ken Kember, Vice-President and Corporate Controller, Export Development Canada:** I will begin by making brief comments about Export Development Canada, EDC, and our views on this bill and answer any questions after that the committee may have.

Export Development Canada is Canada's export credit agency. We provide financing, insurance and bonding solutions to Canadian companies that provide goods and services or invest in other countries. The knowledge and services that our corporation provides are used by over 7,000 companies annually. We have exports to over 200 countries around the world.

EDC is financially self-sustaining and operates on commercial principles. We do not receive annual appropriations.

We recognize the importance of public accountability. We already produce quarterly financial statements, and those are presented to our audit committee and approved by our board of directors.

OTTAWA, le mardi 20 février 2007

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce auquel a été déposé le projet de loi S-217, Loi modifiant la Loi sur la gestion des finances publiques et la Loi sur la Banque du Canada (rapports financiers trimestriels) se réunit aujourd'hui à 9 h 35 pour examiner ce projet de loi.

**Le sénateur Nancy Ruth** (*présidente*) occupe le fauteuil.

[Traduction]

**Le président :** Le comité s'intéresse aux dépenses gouvernementales, que ce soit directement en examinant les budgets ou indirectement en analysant des projets de loi. Aujourd'hui, nous poursuivons l'étude du projet de loi S-217, Loi modifiant la Loi sur la gestion des finances publiques et la Loi sur la Banque du Canada (rapports financiers trimestriels). Ce projet de loi propose de modifier la Loi sur la gestion des finances publiques afin d'exiger que les organismes de la fonction publique fédérale désignés dans cette loi soient tenus de présenter des rapports financiers trimestriels au Parlement. Cette exigence s'étendrait également aux sociétés d'État.

Nous avons déjà tenu deux réunions sur ce projet de loi, et nous avons entendu son parrain, le sénateur Hugh Segal de Kingston, en Ontario, ainsi que des fonctionnaires du Bureau du contrôleur général du Canada et du Conseil du Trésor.

Nous accueillons aujourd'hui des représentants de trois sociétés d'État et du Bureau du vérificateur général, soit M. Ken Kember d'Exportation et Développement Canada, MM. Paul Buron et Stefano Lucarelli de la Banque de développement du Canada, MM. John Wiersema et Doug Timmins du Bureau du vérificateur général du Canada et M. Paul Jenkins de la Banque du Canada.

**Ken Kember, vice-président et contrôleur général, Exportation et développement Canada :** Je vais débiter en formulant quelques brefs commentaires concernant Exportation et développement Canada (EDC), avant de vous faire part de notre point de vue sur ce projet de loi et de répondre à toutes questions que les membres de ce comité pourraient avoir.

Exportation et développement Canada est l'organisme officiel de crédit à l'exportation du Canada. Nous assurons des services de financement, d'assurance et de garanties aux entreprises canadiennes qui fournissent des biens et des services dans d'autres pays, ou qui investissent dans ceux-ci. Le savoir et les services de notre société profitent chaque année à plus de 7 000 entreprises. Nos clients exportent dans plus de 200 pays à travers le monde.

EDC est un organisme financièrement autosuffisant qui applique les principes commerciaux. Nous ne recevons pas de crédits annuels.

Nous reconnaissons l'importance de l'obligation de rendre compte au public. Nous produisons déjà des états financiers trimestriels, qui sont soumis à notre comité de vérification puis approuvés par notre conseil d'administration.

While, currently, those quarterly financial statements are not made public, we do not believe it will be a large undertaking to provide that information to Parliament if requested.

We do have three observations for your consideration. The first one relates to timing. The bill provides for the quarterly reports to be tabled on any of the first 45 sitting days following the quarter end, and depending on the time of year and Parliament's schedule, the actual elapsed time that means could vary widely. Our recommendation or preference would be to have a fixed period of 90 days, from the quarter end, in which to table the quarterly report. That would allow us to accommodate our board schedule.

The second observation relates to the fourth quarter financial statements. Our suggestion is to incorporate this reporting into the annual report rather than have two separate financial reports at year end, one for the quarterly financial report and one for the annual report.

Our last observation is in relation to the audit. The bill currently does not require an audit or review of those financial statements by the Office of the Auditor General of Canada, OAG. We concur with that approach. The Office of the Auditor General of Canada currently spends 6,000 hours annually auditing our financial statements and that is just our annual attest audit. It is much more when there is a special examination, for example.

This also requires a significant amount of time on the part of EDC staff to support the audit effort. The OAG is on our premises in September, they return in January and February and again in July. If they were also on top of that effort to review the quarterly financial statements, the level of effort involved would be quite difficult for us to sustain.

Those are the three observations I have, and I would be pleased to answer any questions.

[Translation]

**Paul Buron, Executive Vice-President and Chief Financial Officer, Finance, Systems and Technology, Treasury and Enterprise Risk Management, Business Development Bank of Canada:** As mentioned, I am the Executive Vice-President and Chief Financial Officer for the Business Development Bank of Canada.

On behalf of BDC, I am pleased to have the opportunity to meet all of you in person and to join you today to talk about Bill S-217 regarding quarterly financial reports.

Members of this committee are aware that as a commercial Crown corporation, BDC reports annually to Parliament through the Minister of Industry. Annual reports of Crown corporations contain considerably more information than typically released in the private sector. As instruments of public policy, publicly owned, this is the way it should be.

Si, actuellement, ces états financiers trimestriels ne sont pas rendus publics, nous ne pensons pas que nous aurions beaucoup de difficulté à les remettre au Parlement s'il nous les demandait.

Nous avons trois observations à vous soumettre. La première concerne le calendrier. Le projet de loi prévoit que les rapports trimestriels seront déposés pendant les 45 premiers jours de séance suivant la fin du trimestre, et selon l'époque de l'année et le calendrier parlementaire, le temps réellement écoulé pourrait beaucoup varier. Nous serions plutôt partisans d'une période fixe de 90 jours, à compter de la fin du trimestre, pour le dépôt de ces rapports trimestriels. Cela nous permettrait d'adapter le calendrier des travaux de notre conseil d'administration.

La seconde observation porte sur les états financiers du quatrième trimestre. Nous proposons d'intégrer ces états financiers au rapport annuel plutôt que d'avoir à produire deux états financiers distincts à la fin de l'exercice, l'un trimestriel et l'autre annuel.

Notre dernier commentaire porte sur la vérification. Le projet de loi n'exige pas actuellement que ces états financiers soit vérifiés ou examinés par le Bureau du vérificateur général du Canada (BVG). Nous sommes d'accord avec cette approche. Le Bureau du vérificateur général du Canada consacre actuellement 6 000 heures par année à vérifier nos états financiers, et cela uniquement pour notre vérification d'attestation. Il lui faut beaucoup plus de temps quand il procède, par exemple, à un examen spécial.

Cela prend également beaucoup de temps au personnel d'EDC pour faciliter le travail des vérificateurs. Le BVG est présent dans nos locaux en septembre, revient en janvier et en février, puis en juillet. S'il lui incombait également d'examiner les états financiers trimestriels, nous éprouverions passablement de difficultés à lui assurer le niveau de soutien nécessaire.

Ce sont les trois observations que je voulais vous faire. Je vais maintenant me faire un plaisir de répondre à vos questions.

[Français]

**Paul Buron, vice-président exécutif et chef de la direction financière, Finance, Systèmes et technologie, Trésorerie et Gestion des risques de l'entreprise, Banque de développement du Canada :** Comme on l'a mentionné, j'occupe les fonctions de vice-président exécutif et chef de la direction financière pour la Banque de développement du Canada.

Au nom de la BDC, il me fait plaisir de vous rencontrer tous et de vous apporter mon soutien dans l'examen du projet de loi S-217 concernant les rapports financiers trimestriels.

Les sénateurs membres de ce comité savent qu'à titre de société d'État commerciale, la BDC rend compte de ses activités tous les ans au Parlement dans son rapport annuel et en la personne du ministre de l'Industrie. Les rapports annuels des sociétés d'État contiennent beaucoup plus de renseignements que ceux des entreprises privées. Ce sont des éléments de politique publique et d'entreprise publique et c'est très bien ainsi.



[English]

In addition to our annual cycle of corporate planning and annual reporting to Parliament, at Business Development Bank of Canada, BDC, we provide monthly, quarterly and year-to-date results to BDC senior management; quarterly and year-to-date results to BDC audit committee and board of directors; year-to-date high-level quarterly financial statements to the Office of the Auditor General of Canada and to the reporting department at Industry Canada; quarterly reports to the deputy minister of industry, which excludes notes as this was considered too costly and not adding any value; and quarterly CC plates to the Central and Public Accounts Reporting Directorate. In the interest of your time today, I refer senators to some matters that we highlighted for your consideration in our letter to the committee dated February 5, 2007.

I will be pleased to take senators' questions.

**John Wiersema, Deputy Auditor General, Office of the Auditor General of Canada:** Thank you for inviting us to provide comments on Bill S-217 in respect of quarterly financial reporting. As you indicated, Madam Chairman, I have with me this morning Mr. Doug Timmins, Assistant Auditor General, who is responsible for, among other things, all matters related to our audit of the Public Accounts of Canada. The Government of Canada is currently undertaking many initiatives with the objective of improving accountability. These include clarifying roles and responsibilities, strengthening internal audit functions, establishing independent audit committees and certifying internal controls. In our view, two particularly important initiatives are accrual budgeting and appropriations, and the preparation and audit of individual departmental financial statements.

[Translation]

Bill S-217 would add yet another initiative — the requirement that most departments, agencies and parent Crown corporations prepare each quarter a full set of accrual financial statements in accordance with generally accepted accounting principles within 45 days of the end of the quarter.

Honourable senators, we are concerned about the government's capacity to implement all of these initiatives.

[English]

The Auditor General has stated, most recently in our May 2006 report, that the departments and agencies are not using accrual financial information effectively; primarily because their budgets and appropriations are largely based on the cash method. Given that departments are managing largely on a cash basis throughout the year, it will be difficult for them to prepare quarterly financial statements on an accrual basis.

[Traduction]

Outre son cycle annuel de planification et de rapports annuels au Parlement, la Banque de développement du Canada (BDC) transmet ses résultats mensuels, trimestriels et cumulatifs à la haute direction de la Banque, ses résultats trimestriels et cumulatifs à son comité de vérification et à son conseil d'administration, ses états financiers trimestriels cumulatifs au Bureau du vérificateur général du Canada et au ministère de tutelle, Industrie Canada, des rapports trimestriels au sous-ministre de l'industrie, qui ne comportent pas de notes parce que cela a été jugé trop coûteux et n'apportait pas de valeur additionnelle, et enfin les rapports trimestriels (CC plates) à la Direction des rapports des comptes publics et centraux. J'aimerais plus précisément discuter aujourd'hui des questions que nous avons soulevées dans notre lettre adressée au Comité en date du 5 février 2007.

Je serai heureux de répondre à vos questions.

**John Wiersema, sous-vérificateur général, Bureau du vérificateur général du Canada :** Je vous remercie de nous avoir invités à présenter des commentaires sur le projet de loi S-217, qui porte sur les rapports financiers trimestriels. Comme l'a indiqué madame la présidente, je suis accompagné ce matin de M. Douglas Timmins, vérificateur général adjoint, qui est entre autres chargé des questions relatives à la vérification des comptes publics du Canada. Le gouvernement du Canada a lancé de nombreuses initiatives pour améliorer la reddition de comptes. Elles visent entre autres à préciser les rôles et les responsabilités, à renforcer les fonctions de la vérification interne, à établir des comités de vérification indépendants et à fournir une assurance sur les contrôles internes. À notre avis, deux initiatives en particulier sont très importantes : l'adoption de la comptabilité d'exercice pour l'établissement des budgets et l'affectation des crédits, et la préparation et la vérification des états financiers des ministères.

[Français]

Le projet de loi S-217 ajouterait une autre initiative : l'obligation pour la plupart des ministères, organismes et sociétés d'État mères de préparer à chaque trimestre un jeu complet d'états financiers suivant la comptabilité d'exercice, selon les principes comptables généralement reconnus et ce, dans les 45 jours suivant la fin du trimestre.

Honorables sénateurs, nous craignons que le gouvernement n'ait pas la capacité de mettre en œuvre toutes ces initiatives.

[Traduction]

La vérificatrice générale a déclaré, encore récemment dans son rapport de mai 2006, que les ministères et organismes n'utilisent pas l'information financière préparée selon la méthode de la comptabilité d'exercice de manière efficace, car leurs budgets et leurs affectations sont en grande partie établis selon la méthode de comptabilité de caisse. Comme les ministères gèrent en majeure partie selon la méthode de comptabilité de caisse pendant toute l'année, il leur sera difficile de préparer des états financiers trimestriels selon la méthode de la comptabilité d'exercice.



The government has been studying the accrual accounting and appropriations issue since 1998. The Standing Committee of Government Operations and Estimates, in the other place, released a report in December that provides a very good background and discussion on this issue. The Standing Committee on Public Accounts has also recognized the importance of this issue and, in its December 2006 report, has recommended again that the government implement accrual accounting for budgeting and appropriations. As yet, there is no firm commitment from government on this issue.

[Translation]

The government has announced that the 22 largest departments should prepare annual financial statements ready for audit by March 31, 2009. This is a major undertaking, and it will be a challenge to achieve this deadline.

A number of large Crown corporations have been managing and reporting on an accrual basis of accounting. These larger Crown corporations may be able to produce quarterly statements in a timely manner. However, I would expect that the smaller Crown corporations might have more difficulty meeting these requirements.

[English]

We appreciate the objectives of this bill. However, until the government introduces accrual budgeting and appropriations for departments and until the government is able to produce annual departmental financial statements that are audited, it will remain difficult for departments to produce reliable quarterly financial reports in the time frames required by this bill.

That concludes my opening statement. Mr. Timmins and I will be pleased to answer any questions the committee might have.

**Paul Jenkins, Senior Deputy Governor, Bank of Canada:** Allow me to note that accompanying me today is Ms. Sheila Vokey, our Chief Accountant.

[Translation]

Thank you for the opportunity to appear before you as you examine Bill S-217, which would amend the Financial Administration Act and the Bank of Canada Act.

The preamble of this bill addresses some very important issues: the need for Canadians to trust in the management of the public purse and the importance of openness and accountability.

I can assure you that the Bank of Canada takes these issues very seriously. In terms of management of the public purse, let me quote from the Bank's new medium-term plan which was put up on our website earlier this month. Good governance is an

Le gouvernement étudie comment mettre en œuvre la comptabilité d'exercice pour le budget et les affectations depuis 1998. Le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires a publié un rapport en décembre, qui présente un très bon historique et une analyse poussée de la question. Le Comité permanent des comptes publics a également reconnu l'importance de cette question. Dans son rapport de décembre 2006, il a recommandé une fois de plus au gouvernement d'adopter la comptabilité d'exercice pour l'établissement des budgets et l'affectation des crédits. Jusqu'à maintenant, le gouvernement ne s'y est pas engagé fermement.

[Français]

Le gouvernement a aussi annoncé que les 22 plus grands ministères devront préparer des états financiers annuels prêts pour la vérification le 31 mars 2009. C'est là une entreprise de taille qui sera difficile à réaliser dans ce délai.

Plusieurs grandes sociétés d'État gèrent leurs activités et en font rapport selon la méthode de comptabilité d'exercice. Ces grandes sociétés pourraient donc être en mesure de produire des états financiers trimestriels en temps voulu. Cependant, les petites sociétés d'État auront certainement plus de mal à le faire.

[Traduction]

Nous reconnaissons les objectifs de ce projet de loi. Cependant, jusqu'à ce que le gouvernement adopte la comptabilité d'exercice pour l'établissement des budgets et l'affectation des crédits des ministères et jusqu'à ce qu'il soit en mesure de préparer des états financiers ministériels annuels vérifiables, les ministères auront du mal à produire des rapports financiers trimestriels fiables dans les délais prévus par ce projet de loi.

Voilà qui met un terme à mon intervention. C'est avec plaisir que M. Timmins et moi-même répondrons à vos questions.

**Paul Jenkins, premier sous-gouverneur, Banque du Canada :** Permettez-moi de commencer par vous signaler que je suis aujourd'hui accompagné de Mme Sheila Vokey, notre comptable en chef.

[Français]

J'apprécie la possibilité qui m'est donnée de vous rencontrer aujourd'hui à l'occasion de votre examen du projet de loi S-217, qui vise à modifier la Loi sur la gestion des finances publiques et la Loi sur la Banque du Canada.

Le préambule du projet de loi aborde au moins deux questions d'une importance capitale. D'une part, le fait que les Canadiens et les Canadiennes doivent avoir confiance dans la gestion des fonds publics et, d'autre part, la transparence et la reddition des comptes.

Je vous assure que le Banque du Canada prend ces questions très au sérieux. La Banque évoque justement la gestion des fonds publics dans son nouveau plan à moyen terme qui a été téléversé ce mois-ci au site web de l'institution. Elle s'y engage

investment in preserving the trust of Canadians in our ongoing stewardship of the Bank. It means being accountable for our actions, decisions, and use of public funds.

[English]

In terms of openness and transparency, in many ways, the importance of these issues goes to the heart of our main responsibility at the Bank of Canada: the conduct of monetary policy. Openness and transparency in our conduct of monetary policy is critical for two fundamental reasons. First, monetary policy is more effective when Canadians understand what the Bank of Canada is doing and why. Second, it is through openness and transparency that the Bank of Canada is held accountable to Canadians.

How do we try to live up to our commitment to openness and transparency? We publish our balance sheet weekly and at the end of the month. Our success on the monetary policy front is measured against our explicit inflation target of 2 per cent for the total consumer price index. We announce our target for the overnight rate of interest eight times per year. We publish a monetary policy report and update four times per year. The Governor of the Bank of Canada and I appear before the House of Commons Standing Committee on Finance and the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce twice each year. Senior Bank of Canada officials give speeches regularly across the country, and we table our annual report in Parliament. There is much real-time reporting.

We provide all the information required under the bill, in one form or another, on an annual basis. Since our quarterly expenditure flow can be so irregular and because we do our planning and state our desired outcomes annually, the most useful way to deliver the required information is on an annual basis.

The issue before us today is whether the amendments to the Bank of Canada Act contained in Bill S-217 will add value in terms of the proposed additional financial reporting. Certainly, we can provide that additional information, but, in our view, it is not evident that providing that information would satisfy a cost benefit analysis. The Bank of Canada is not a commercial enterprise. Our balance sheet is structured to enable us to carry out two main responsibilities: The conduct of monetary policy and activities related to our role as lender of last resort. In terms of revenues and expenses, in 2006, we remitted \$1.9 billion to the government through seigniorage. In the same year, our operating expenses were \$264 million. It is not evident that providing, for example, a cash flow

explicitement à suivre de saines pratiques de gouvernance afin de préserver la confiance des Canadiens en matière d'intendance, et à rendre compte de ses actes, de ses décisions et de son utilisation des fonds publics.

[Traduction]

En ce qui concerne la question de l'ouverture et de la transparence, celle-ci touche, à bien des égards, à l'essence même de la principale responsabilité de la Banque du Canada, à savoir la conduite de la politique monétaire. La transparence avec laquelle la Banque mène la politique monétaire est essentielle pour deux raisons fondamentales. Premièrement, la politique monétaire est d'autant plus efficace que les Canadiens comprennent ce que la Banque du Canada fait et pourquoi elle le fait. Deuxièmement, c'est à la transparence dont elle fait preuve dans ses communications que le public canadien peut juger de la manière dont la Banque rend compte de ses actes.

Comment la Banque s'y prend-elle pour respecter son engagement envers la transparence? Elle publie son bilan chaque semaine et à la fin de chaque mois. Les résultats qu'elle obtient sur le front de la politique monétaire peuvent être évalués à la lumière de la cible de 2 p. 100 qu'elle s'est fixée pour le taux d'augmentation de l'indice global des prix à la consommation. La Banque annonce huit fois l'an le taux cible du financement à un jour. Elle publie son rapport sur la politique monétaire et une mise à jour de l'analyse qui y est présentée quatre fois par an. Le gouverneur de la Banque du Canada, et moi, témoignons deux fois l'an devant le Comité permanent des finances de la Chambre des communes et devant le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce. Les cadres supérieurs de l'institution prononcent régulièrement des discours d'un bout à l'autre du pays, et nous déposons son rapport annuel au Parlement. Cela ressemble beaucoup à des modalités de rapports en temps réel.

La Banque fournit sur une base annuelle, sous une forme ou une autre, la totalité de l'information exigée par le projet de loi. Comme ses dépenses d'exploitation fluctuent beaucoup d'un trimestre à l'autre et que la Banque planifie ses activités et définit les résultats à atteindre pour une année complète, il est bien plus utile de produire l'information demandée sur une base annuelle.

Il convient de se demander aujourd'hui si les modifications que le projet de loi S-217 se propose d'apporter à la Loi sur la Banque du Canada procurent de la valeur ajoutée par rapport aux nouvelles obligations d'information qu'elles imposeraient. Nous pouvons, bien sûr, fournir cette information financière additionnelle, mais nous estimons que les avantages à en tirer ne sont peut-être pas contrebalancés par les coûts. La Banque du Canada n'est pas une entreprise commerciale. Son bilan est structuré de manière à lui permettre de s'acquitter de ses deux grandes responsabilités, à savoir la conduite de la politique monétaire et les activités liées à son rôle de prêteur de dernier ressort. En 2006, la Banque a versé 1,9 milliard de dollars au gouvernement grâce aux revenus qu'elle tire du seigneurage. Pour



statement or a statement of retained earnings would contribute to meeting the objectives of Bill S-217.

In summary, the Bank of Canada very much supports the objectives of this bill: the promotion of sound financial management, openness and accountability. As the bill says, Canadian taxpayers need to feel confident that public monies are being managed prudently. What is not self-evident, in the case of the Bank of Canada, given our mandate, is whether the benefits of providing the additional information outweigh the costs. I would be happy to answer your questions.

**Senator Di Nino:** I will begin with a question to Mr. Jenkins for clarification. Could you explain the \$1.9-billion remittance to the Government of Canada through seigniorage?

**Mr. Jenkins:** The Bank of Canada's balance sheet is structured the following way: On the liability side of the Bank of Canada's balance sheet we issue currency, and on the asset side of the Bank of Canada's balance sheet we acquire essentially government securities. We earn a rate of interest on those investments.

As I noted, of the interest earned by the Bank of Canada — the total interest earned to carry out the activities of the Bank of Canada in 2006 — we had operating expenses in the order of \$260 million. The rest of what we earn through those investments is remitted back to the government, and that totalled \$1.9 billion. Other central banks operate in different ways, but it is the difference between what we have on the liability side of our balance sheet and what we earn through the assets that we acquire as a result of our role in terms of circulating banknotes in the Canadian economy. Essentially, that is seigniorage.

**Senator Di Nino:** Thank you for that clarification.

Bill S-217 proposes to make some rather substantial changes to the Financial Administration Act and the Bank of Canada Act.

We have heard a variety of opinions expressed through the hearings. The question I would like to pose to all of you is: Do you feel that, for the purposes of appropriate public disclosure, the provisions of Bill S-217 are needed at this time?

**Mr. Jenkins:** Perhaps I could lead off. I will restrict my comments to the activities of the Bank of Canada. Clearly, in our view, the objectives of the bill — public disclosure, openness, transparency — are very important, and that is something we feel strongly about at the Bank of Canada.

The difference between the Bank of Canada and other Crown corporations is that we are not a commercial enterprise. Our main responsibility is the conduct of monetary policy and our balance sheet is set up to enable us to carry out that responsibility. I could certainly give you some examples of that.

cette même année, ses dépenses d'exploitation se sont établies à 264 millions de dollars. Nous ne voyons pas bien comment, par exemple, la production de l'état de l'évolution de la situation financière, ou encore celle de l'état des bénéfices non répartis, contribuerait à la réalisation des objectifs du projet de loi S-217.

En résumé, la Banque du Canada appuie entièrement les objectifs du projet de loi, soit la promotion d'une saine gestion des fonds publics, de la transparence et de la responsabilité. Comme le projet de loi l'énonce bien, « les contribuables canadiens doivent sentir que les fonds publics sont gérés avec prudence ». Dans le cas de la Banque du Canada, cependant, il n'est pas clair, compte tenu de son mandat, que les avantages découlant d'un supplément d'information l'emporteraient sur les coûts. Je répondrai avec plaisir à vos questions.

**Le sénateur Di Nino :** Je vais commencer en demandant à M. Jenkins une précision. Pourriez-vous nous expliquer en quoi consiste le versement de 1,9 milliard de dollars au gouvernement du Canada provenant des revenus du seigniorage?

**M. Jenkins :** Le bilan de la Banque du Canada se présente de la façon suivante : au passif, nous inscrivons les devises que nous émettons et à l'actif, figurent pour l'essentiel les titres gouvernementaux dont nous avons fait l'acquisition. Nous retirons des intérêts sur ces investissements.

Comme je l'ai indiqué, nous devons déduire des intérêts encaissés par la Banque du Canada, c'est-à-dire des intérêts totaux obtenus pour financer les activités de la Banque en 2006, des dépenses d'exploitation de l'ordre de 260 millions de dollars. Le solde des recettes provenant de ces investissements est versé au gouvernement, et ce montant a atteint 1,9 milliard de dollars. D'autres banques centrales fonctionnent de façon différente, mais c'est l'écart entre ce qui figure au passif de notre bilan et les sommes qui ont été générées par les actifs dont nous avons fait l'acquisition pour assumer notre rôle, qui consiste à faire circuler les billets de banque dans l'économie canadienne. C'est, dans les grandes lignes, ce que nous appelons le seigniorage.

**Le sénateur Di Nino :** Je vous remercie de cette précision.

Le projet de loi S-217 propose d'apporter des modifications qui sont loin d'être négligeables à la Loi sur la gestion des finances publiques et à la Loi sur la Banque du Canada.

Nous avons entendu toute une gamme d'opinions pendant ces auditions. La question que j'aimerais poser à tous est : estimez-vous que, pour rendre public ce qui doit l'être, nous avons besoin actuellement des dispositions du projet de loi S-217?

**M. Jenkins :** Je peux peut-être commencer. Je limiterai mes commentaires aux activités de la Banque du Canada. Nous sommes bien évidemment d'avis que les objectifs du projet de loi — la divulgation publique, l'ouverture et la transparence — sont très importants et nous en sommes fermement partisans à la Banque du Canada.

La différence entre la Banque du Canada et les autres sociétés d'État est que nous ne sommes pas une entreprise commerciale. Il nous incombe avant tout de conduire la politique monétaire et, la présentation de notre bilan vise à nous permettre d'assumer cette responsabilité. Je vais vous en donner quelques exemples.



Indeed, there is an example from last week. When we implement monetary policy, the main instrument that we have for that purpose is the overnight rate of interest, for which we set a target. The current target is 4.25 per cent. For technical reasons that I will not get into, last week the overnight rate of interest actually fell below that target, and so the Bank of Canada undertook operations in the money market to move that overnight rate back up to the target of 4.25 per cent. Our balance sheet is structured in such a way that enables us to operate in the market to achieve this target for the overnight rate of interest.

In terms of disclosure and the sort of information that the bill is looking to provide, we in fact do that on an annual basis. To provide that on a quarterly basis, we are not sure that it is clearly evident from a cost-benefit point of view.

**Mr. Buron:** Speaking for Business Development Bank of Canada, in our letter that we have tabled here, we are saying that there are already processes in place at the BDC for providing data and details on our results on a quarterly basis at different levels. The BDC has a lot of oversight and review of its activities and performance over the year through the audit committee and the board of directors.

We conduct accounting based on generally accepted accounting principles on a natural basis every month. We are a commercial corporation, and we act and react much as public corporations do these days. We adopt exactly the same principles. We are in favour of more transparency and more reporting.

We are already delivering data, results and information through different channels. We believe that we can use those channels and perhaps improve on those channels to better report, but the system is already in place.

**Mr. Wiersema:** On behalf of the Office of the Auditor General of Canada, I will comment from a whole-of-government perspective, if you will.

As I indicated in my opening statement, Bill S-217 would require departments, agencies and Crown corporations to prepare quarterly financial statements in accordance with generally accepted accounting principles, GAAP. There is a lot happening in government right now — as I am sure you appreciate — in terms of improving accountability, in particular, in some areas affecting financial management and control in government.

One of the issues that the Office of the Auditor General of Canada has been encouraging the government to pursue and to take a position on is the question of accrual budgeting and appropriations. In our view, because we are not yet on a system of accrual budgeting, departments largely manage their day-to-day operations on a cash basis, and that will

En vérité, il y a eu un exemple la semaine dernière. Quand nous mettons en œuvre la politique monétaire, le principal instrument dont nous disposons à cet effet est le taux cible de financement à un jour, auquel nous fixons un objectif. L'objectif actuel est de 4,25 p. 100. Pour des raisons techniques, sur lesquelles je ne vais pas m'attarder ici, ce taux est tombé la semaine dernière en dessous de la cible, et la Banque du Canada est intervenue sur les marchés monétaires pour ramener ce taux à 4,25 p. 100. Notre bilan est organisé de façon à nous permettre d'intervenir sur le marché pour atteindre cet objectif de taux cible de financement à un jour.

En ce qui concerne la divulgation d'information et le type d'information que ce projet de loi voudrait nous voir fournir, nous le faisons en vérité sur une base annuelle. Il ne nous paraît pas évident que les avantages de la production de cette information sur une base trimestrielle l'emportent sur les coûts.

**M. Buron :** En m'exprimant au nom de la Banque de développement du Canada, je vous redis, comme dans la lettre que nous vous avons remise, que nous disposons déjà de procédures pour fournir les données et les détails de nos résultats sur une base trimestrielle à divers niveaux. Le comité de surveillance et le conseil d'administration de la BDC exercent déjà une surveillance des activités et du rendement de la Banque tout au long de l'année, et procèdent aux examens voulus.

Nous tenons tous les mois notre comptabilité, de façon naturelle, en appliquant les principes comptables généralement reconnus. Nous sommes une société commerciale et nous agissons et réagissons dans une large mesure comme le font les sociétés ouvertes de nos jours. Nous adoptons exactement les mêmes principes. Nous sommes favorables à une plus grande transparence et à plus de rapports.

Nous fournissons déjà des données, des résultats et des renseignements par divers canaux. Nous pensons que nous pouvons utiliser ces canaux, et peut-être les améliorer, pour produire de meilleurs rapports, mais le système le permettant est déjà en place.

**M. Wiersema :** Au nom du Bureau du vérificateur général du Canada, je ferai mes commentaires, avec votre permission, d'un point de vue pangouvernemental.

Comme je l'ai indiqué dans mon exposé préliminaire, le projet de loi S-217 imposerait aux ministères, aux organismes et aux sociétés d'État de préparer des états financiers trimestriels conformément aux principes comptables généralement reconnus (PCGR). Il se fait actuellement quantité de choses au gouvernement, et je suis sûr que vous le savez fort bien, pour améliorer la comptabilité, en particulier dans certains domaines touchant à la gestion et aux contrôles financiers au gouvernement.

Le Bureau du vérificateur général du Canada a incité le gouvernement à agir et à prendre position sur l'utilisation de la comptabilité d'exercice pour l'établissement des budgets et l'affectation des crédits. À notre avis, comme l'établissement des budgets ne repose pas encore sur la comptabilité d'exercice, les ministères ne peuvent guère recourir qu'à la méthode de la

make it difficult for them to start doing quarterly accrual financial reports.

The second issue has to do with audited departmental statements. I know you had the Comptroller General here recently. The Comptroller General has announced that he would like to see the departmental financial statements of the 22 largest departments — accounting for 90-plus per cent of the total federal spending of some \$200 billion — audited by 2009. There is a big push in government to get those departments ready for those audits. The government is undertaking readiness assessments in those organizations. A great deal of work has to be done to get those departments ready to be able to produce audited financial statements in 2009, and that is on an annual basis.

Without those two initiatives in place, the Office of the Auditor General of Canada is concerned about the capacity of government to introduce yet another initiative, which would be to produce quarterly GAAP accrual financial statements.

In our view, it is important to get accrual appropriations in place. This is an issue that the government has not yet made a firm commitment on as to whether or not it will pursue it, and when. The government must have annual audited departmental financial statements, which will put the government in a much better position to be able to prepare reliable quarterly accrual financial statements.

Like the Bank of Canada, we support the objectives. The objectives and principles behind this bill are sound. Our issue is the capacity of the government to be able to do that reliably and on a timely basis, given other initiatives.

**Senator Di Nino:** I do not wish to lead you, but I believe I heard you say that also the timing may be wrong. Maybe in the not-too-distant future this would be a better objective, or perhaps this could be achieved more easily after the other changes have taken place. Is that correct?

**Mr. Wiersema:** That would be correct. We could have a debate as to what would comprise the not-too-distant future.

**Senator Di Nino:** I agree. I wanted to clarify, in my mind, part of your statement.

**Mr. Wiersema:** Quarterly GAAP financial statements can encourage and improve accountability in government. I do not believe the government is in a position to do that reliably and meaningfully at this point, and I believe it will be some years before they are.

comptabilité de caisse pour gérer leurs activités quotidiennes. Ils auraient donc de la difficulté à commencer à préparer des rapports financiers trimestriels reposant sur la comptabilité d'exercice.

La seconde question concerne les états financiers vérifiés des ministères. Je sais que vous avez reçu récemment le contrôleur général. Celui-ci a annoncé qu'il aimerait que les états financiers ministériels des 22 ministères les plus importants, responsables de plus de 90 p. 100 des dépenses fédérales totales d'environ 200 milliards de dollars, soient vérifiés d'ici 2009. Il faudra énormément de travail dans l'ensemble du gouvernement pour que ces ministères soient prêts à subir ces vérifications. Le gouvernement y procède à des évaluations de leur état de préparation. Il reste beaucoup à faire pour que les ministères soient en mesure de produire des états financiers vérifiés en 2009, et cela sur une base annuelle.

Le Bureau du vérificateur général du Canada s'interroge, si ces deux initiatives ne sont pas mises en œuvre, sur la capacité du gouvernement à lancer une autre initiative qui consisterait à produire des états financiers trimestriels respectant les principes comptables généralement reconnus et ceux de la comptabilité d'exercice.

Il nous paraît important de procéder à l'affectation des crédits en utilisant la comptabilité d'exercice. Le gouvernement ne s'est toujours pas engagé à adopter cette comptabilité, et nous n'avons pas d'indication du moment où cela pourrait se faire. Pour préparer des états financiers trimestriels fiables, reposant sur la comptabilité d'exercice, le gouvernement doit d'abord disposer d'états financiers annuels vérifiés des ministères.

Comme la Banque du Canada, nous appuyons les objectifs de ce projet de loi. Les objectifs et les principes qui le sous-tendent sont sains. Nous nous interrogeons simplement sur la capacité du gouvernement à satisfaire les exigences du projet de loi de façon fiable et en temps voulu, étant donné les autres initiatives en cours, et à venir.

**Le sénateur Di Nino :** Je ne veux pas vous influencer, mais je crois vous avoir entendu dire également que le moment conviendrait mal. Il pourrait y avoir dans un avenir pas trop éloigné un meilleur objectif, où nous parviendrions peut-être au même résultat lorsque les autres changements auraient eu lieu. Est-ce exact?

**M. Wiersema :** C'est exact. Nous pourrions discuter de ce qu'on entend par un avenir pas trop éloigné.

**Le sénateur Di Nino :** Je suis d'accord. Je voulais préciser pour moi une partie de votre énoncé.

**M. Wiersema :** Les états financiers trimestriels respectant les PCGR peuvent favoriser et améliorer la responsabilisation au gouvernement. Je ne crois pas que le gouvernement soit en mesure de le faire de façon fiable et significative pour l'instant, et je crois qu'il faudra plusieurs années avant d'y parvenir.



**Mr. Kember:** Similar to the statements of the Business Development Bank of Canada, we support the objectives of the bill, and we are not opposed to what the bill is calling for. We have not experienced a large demand for this information.

Our focus to date has been on two areas. We provide a half-year press release in which we disseminate key information in terms of our results for the first six months. Then we focus on our annual report to provide a comprehensive picture of EDC, containing detailed disclosure. That has been the focus of our public disclosure to date.

**Mr. Wiersema:** Crown corporations have worked with accrual accounting concepts for many years. In fact, Crown corporations are required by legislation to prepare their financial statements in accordance with generally accepted accounting principles, and that has been in place since the early 1980s.

Crown corporations, for the most part, are working with accrual accounting in their day to day operations, planning and budgeting. As I indicated in my opening statement, Crown corporations, given they are working with accrual accounting and already have annual audited financial statements — at least the bigger ones— are in a position to do some sort of quarterly reporting. Their situation, however, is different from the situation in large departments and agencies.

**Senator Di Nino:** Export Development Canada, the Bank of Canada and Business Development Bank of Canada all have independent boards of directors or directors with independent members. Is that correct?

**Mr. Jenkins:** That is definitely the case with the Bank of Canada and a committee structure, including an audit committee behind that chaired by one of our directors.

**Senator Mitchell:** Some of the initiatives that we see, such as more auditing and more accountability, come from some quarters where there is a sense of suspicion about big government and public servants. I do not share that. I feel Canada is literally blessed with the public service that we have. It is one of the most professional, most competent and has probably the highest degree of integrity in the world.

The argument can be made that some of that has been attained because we have excellent systems of accountability and reporting and that circumstances are not anywhere near like the spin would have it; that, in fact, there are all these corrosive problems in the public service.

At the same time, I was on a board of a Crown corporation for a short period of time before being appointed to the Senate. I was struck by the overwhelming degree of accountability, auditors auditing auditors, report after report. There were meetings where

**M. Kember :** Tout comme la Banque de développement du Canada, nous appuyons les objectifs du projet de loi, et nous ne sommes pas contre les résultats qu'il veut obtenir. Nous n'avons cependant pas constaté de demande importante pour cette information.

Nous nous sommes concentrés jusqu'à maintenant dans deux domaines. Nous publions en milieu d'exercice un communiqué de presse dans lequel nous donnons l'essentiel de nos résultats du premier semestre de l'année. Nous nous consacrons ensuite à la préparation de notre rapport annuel pour dresser un portrait complet d'EDC, divulguant l'information en détail. Ce sont là, jusqu'à maintenant, nos deux priorités en matière de divulgation publique d'information.

**M. Wiersema :** Cela fait de nombreuses années que les sociétés d'État utilisent les concepts de la comptabilité d'exercice. En vérité, la législation leur impose de préparer leurs états financiers conformément aux principes comptables généralement reconnus, et cela remonte au début des années 1980.

La plupart d'entre elles utilisent cette comptabilité d'exercice pour leurs activités quotidiennes, leur planification et la préparation de leur budget. Comme je l'ai indiqué dans mes remarques préliminaires, les sociétés d'État utilisant la comptabilité d'exercice et faisant vérifier leurs états financiers annuels, au moins les plus importantes d'entre elles, elles seraient en mesure de publier certains types de rapports trimestriels. Il en va cependant différemment dans les grands ministères et les organismes importants.

**Le sénateur Di Nino :** Exportation et développement Canada, la Banque du Canada et la Banque de développement du Canada ont toutes des conseils d'administration indépendants, ou des comités présidés par des administrateurs et composés de membres indépendants. Est-ce exact?

**M. Jenkins :** C'est effectivement le cas de la Banque du Canada avec sa structure de comités, qui comporte un comité de vérification présidé par l'un de nos administrateurs.

**Le sénateur Mitchell :** Certaines des initiatives que nous voyons mettre en œuvre, comme le renforcement de la vérification et de la responsabilisation, émanent de secteurs de la société qui n'ont pas une confiance absolue envers un gros appareil gouvernemental ni envers les fonctionnaires. Je ne partage pas cette opinion. Je suis d'avis que le Canada a beaucoup de chance d'avoir la fonction publique qui est la sienne. C'est l'une des plus professionnelles, des plus compétentes au monde, et qui fait probablement preuve du plus haut niveau d'intégrité.

On peut probablement prétendre que cela tient à notre excellent système de responsabilisation et de rapports et que la situation est très éloignée de ce qu'elle aurait pu devenir autrement et que, en réalité, il y a tous ces problèmes corrosifs dans la fonction publique.

En même temps, j'ai siégé brièvement au conseil d'administration d'une société d'État avant d'être nommé au Sénat. J'ai été frappé par l'importance extrême de la responsabilisation, des vérificateurs vérifiant les vérificateurs,



we had four senior members of the Auditor General's department sitting through the entire meeting. This would be meeting after meeting.

Therefore, on the other side of it, you run the risk of having paralysis and I feel there is some sense of that emerging. Public servants are so bogged down reporting and being held accountable that they cannot do very much for which they would be accountable. The public service begins to be paralyzed, so it loses its creativity, drive, sense of the future and ability to develop creative and powerful policy.

There has been some general acceptance of this initiative, which I feel strongly is a good one. It is not only an accountability tool, it is really a management tool because it focuses quickly for management.

There has been some — I do not say criticism — concern with this initiative. Given all the procedures your departments or entities are subjected to, all the processes of accountability and reporting, if you had to prioritize, are there any you do now that you would have even greater concern with than you have with this? Are there any that you might say: "Why do we not stop doing those and replace those — and the time they take — with this initiative? If you had to prioritize, is there anything that you do now that is not as useful as this would be?"

**Mr. Jenkins:** The short answer is, no, and I will explain what I mean by that. We do take accountability very seriously. We do spend taxpayers' money; we need to be accountable to Canadians. The structure of our accountability framework at the Bank of Canada is, first and foremost, set up around our primary responsibility, which is the conduct of monetary policy. If you think about the accountability framework around that, as I indicated in my opening remarks, I would put the fact that we have an explicit objective in terms of running monetary policy at the top of that list. We are held directly accountable to Canadians, in terms of achieving that target or not, and this is the target for keeping inflation low, stable and predictable in Canada.

In addition, we have built up other elements of that accountability framework, in terms of regular publications to explain to Canadians what we are doing and why. Likewise, we appear before Parliament on a regular basis.

We also have to be accountable for our expenditures in terms of running the Bank of Canada. Around that part of our accountability structure we have put in place, I would argue, a very thorough strategic planning process. I made reference to the new medium, three-year term plan that we put up on our website last week. It goes through all the functions for which the Bank of Canada has responsibility, laying out what we want to

des rapports suivant les rapports. J'ai participé à des réunions auxquelles quatre membres de la direction du Bureau du vérificateur général étaient présents du début à la fin. Les réunions s'enchaînaient.

Le pendant de tout cela est que vous risquez d'aboutir à une paralysie et j'ai l'impression que c'est une crainte que l'on voit apparaître. Les fonctionnaires sont tellement pris à préparer des rapports et à couvrir les responsabilités qu'on leur impute qu'il ne reste pas grand-chose dont on pourrait vraiment les tenir responsables. La fonction publique commence à être paralysée, ce qui lui fait perdre sa créativité, sa motivation, son sens de l'avenir et sa capacité à élaborer des politiques créatrices et efficaces.

Dans les grandes lignes, cette initiative qui me paraît bonne a été bien accueillie. Il ne s'agit pas seulement d'un outil de responsabilisation, mais bien de gestion parce qu'il permet à la direction de cibler rapidement son action.

Je ne dirai pas que cette initiative a suscité certaines critiques, mais plutôt des préoccupations. Étant donné toutes les procédures auxquelles vos ministères ou vos organismes sont déjà soumis, toutes les procédures en matière de responsabilisation et de rapport, si vous deviez définir des priorités, certaines de vos préoccupations actuelles seraient-elles amplifiées par la mise en œuvre de ce projet de loi? Certaines de ces préoccupations vous amèneraient-elles à dire « Pourquoi ne pas arrêter de faire ceci et le remplacer par cela, avec le temps que cela fait gagner? Si vous deviez définir des priorités, y a-t-il des choses que vous faites actuellement qui perdraient de leur utilité avec l'adoption du projet de loi? »

**M. Jenkins :** La réponse courte est NON et je vais vous expliquer pourquoi. Nous prenons la responsabilisation très au sérieux. Nous dépensons l'argent des contribuables; nous devons être responsables envers les Canadiens. La structure du cadre de responsabilité de la Banque du Canada est, avant tout, axée autour de notre responsabilité première, soit la conduite de la politique monétaire. Si vous envisagez ce cadre de responsabilité de ce point de vue, comme je l'ai indiqué dans mes remarques préliminaires, je place notre objectif explicite concernant la conduite de la politique monétaire en tête de liste. Nous sommes tenus directement responsables envers les Canadiens de l'atteinte ou non de cet objectif : faire que le taux d'inflation reste faible, qu'il soit stable et prévisible.

Nous avons, de plus, conçu d'autres éléments de ce cadre de responsabilité en produisant régulièrement des publications qui expliquent aux Canadiens ce que nous faisons et pourquoi. De la même façon, nous nous présentons régulièrement devant le Parlement.

Nous devons également être responsables des dépenses engagées pour le fonctionnement de la Banque du Canada. Pour ce volet de notre structure de responsabilisation, nous nous sommes dotés de ce qui me paraît un processus de planification stratégique très détaillé. Je fais ici référence au plan à moyen terme, sur trois ans, que nous avons publié sur notre site Web la semaine dernière. Il passe en revue toutes les fonctions dont la

achieve over the next three years, the strategies we will be following to achieve those outcomes and the activities that will support that.

We feel reasonably comfortable with the progress we have made and I believe the issue here is whether the proposed changes to the Bank of Canada Act would add value in terms of the additional cost of providing that. It is not clear to us that would be the case.

**Mr. Kember:** In answer to your question, I do not feel there would be anything that we would recommend dropping, but the focus, in terms of our financial management and oversight that we look to, is really our board of directors and audit committee. Our audit committee usually meets six times a year for two- to three-hour meetings in which we go through the last quarter's result and summarize it for the board of directors. We have a very diligent oversight process in terms of Export Development Canada's functioning on a quarterly basis, and that is where we would put the emphasis.

I do not believe there is any other reporting that we would contemplate dropping to advance this. However, as I said in my opening remarks, it would not be that difficult to make this public and make it available to Parliament.

**Mr. Wiersema:** My comments will be from the perspective of the audit office as opposed to an organization that is subjected to all of these different reporting and accountability requirements. I believe we are on the public record here, and I take the senators' comments about audit burden. There is a lot of audit burden for Crown corporations, for example. As Mr. Kember alluded to, in most Crown corporations, the Office of the Auditor General does an annual financial audit. Additionally, once every five years, we do a special examination, a performance-of-value-for-money audit of the Crown corporations. Those special examinations are required by legislation to be conducted once every five years. There is a good argument to be made that that is perhaps too frequent. Lengthening the time between special examinations, with some consideration to questions of risk and significance as to the timing, would be worthwhile. Therefore, the Office of the Auditor General would be supportive of what would require legislative changes to the Financial Administration Act to perhaps lengthen the interval between special examinations and make it more driven off risk considerations.

**Senator Mitchell:** Maybe Senator Segal would like to follow up with a bill on that.

**Senator Segal:** I am not doing so well on this bill.

**Mr. Wiersema:** I do believe it is under consideration by government.

Banque du Canada est responsable, indiquant ce que nous voulons faire au cours des trois années à venir, les stratégies que nous suivrons pour y parvenir et les activités qui y contribueront.

Nous sommes assez à l'aise avec les progrès que nous avons réalisés et il me semble que la question qui se pose ici est de savoir si les modifications proposées à la Loi sur la Banque du Canada confèreraient des avantages additionnels en regard des coûts à engager pour fournir cette information. Il n'est pas manifeste pour nous que ce serait le cas.

**M. Kember :** Pour répondre à votre question, je ne pense pas qu'il y a quoi que ce soit que nous recommanderions d'abandonner mais c'est à notre conseil d'administration et à notre comité de vérification que nous accordons la priorité pour exercer la surveillance voulue de notre gestion financière. Ce dernier se réunit habituellement six fois par an pour des périodes de deux ou trois heures au cours desquelles nous examinons les résultats du dernier trimestre et les résumons pour le conseil d'administration. Nous avons un processus de surveillance trimestriel très efficace du fonctionnement d'Exportation et Développement Canada, et c'est à celui-ci que nous accordons la priorité.

Je ne crois pas qu'il y ait d'autres rapports que nous envisagerions d'abandonner au profit de ceux-ci. Toutefois, comme je l'ai dit dans mes remarques préliminaires, il ne serait pas très difficile de rendre cette information publique et de la mettre à la disposition du Parlement.

**M. Wiersema :** En formulant mes commentaires, j'adopte le point de vue d'un bureau de vérification par opposition à celui d'un organisme soumis à toutes ces différentes obligations de rapport et de responsabilisation. Je crois que nous sommes enregistrés ici, et je reviens aux commentaires du sénateur sur la lourdeur des vérifications. Les vérifications représentent un poids, pour les sociétés d'État, par exemple. Comme l'a évoqué M. Kember, dans la plupart d'entre elles, le Bureau du vérificateur général procède à une vérification financière annuelle. De plus, tous les cinq ans, nous réalisons un examen spécial, une vérification du rendement de l'optimisation des ressources des sociétés d'État. La loi nous oblige à procéder à ces examens spéciaux tous les cinq ans. Il y a de bonnes raisons d'affirmer que la fréquence de ces examens est peut-être trop importante. Les espacer dans le temps, en tenant compte des risques et de l'importance du calendrier, ne serait pas sans intérêt. C'est pourquoi le Bureau du vérificateur général apporterait son appui à des modifications de la Loi sur la gestion des finances publiques visant à allonger le temps écoulé entre les examens spéciaux, et à faire que ceux-ci soient davantage motivés par des considérations de risque.

**Le sénateur Mitchell :** Le sénateur Segal voudra peut-être saisir la balle au bond et présenter un projet de loi sur cette question.

**Le sénateur Segal :** Je ne m'en tire pas si bien avec celui-ci.

**M. Wiersema :** Je crois que c'est une question que le gouvernement étudie.



**Mr. Buron:** On the BDC side, in past years, I worked for a public company and have been through the Sarbanes-Oxley Act of 2002, SOX, developments and accountability and transparency. When I joined the bank a few months, this was something that I was able to look at and compare what we were doing at the bank and what was done on the public sector side. At the bank, we pretty much do the same as the public sector. We have an internal audit service auditing all the functions and activities of the bank on a regular basis.

We have an audit committee, which reviews the results on a quarterly basis with a thorough examination, the annual report and then a great deal of reporting — annual, quarterly — on a monthly basis also. There is a lot of rigour in the processes and in what we do.

As far as whether we should we drop something, we should not be dropping anything because it is just good practices. We said in our letter that we should probably consider not adding another layer of reporting, but, rather, just build on what we already have as systems and reporting processes because they are accurate and good.

**Senator Mitchell:** Mr. Wiersema, for the benefit of the many viewers, who will be watching this at some hour of the night, what is the great advantage of accrual accounting over cash-based, and why did the departments begin the process of cash-based accounting when they did?

**Mr. Wiersema:** Far be it from me to give a comprehensive description of the benefits of accrual accounting, but accrual accounting attempts to recognize transactions and events as they occur as opposed to when the cash flows.

**Senator Ringette:** I believe we all agree that the objective of the bill is good, but we have identified a few hurdles.

Mr. Wiersema, at the last meeting, we had the Comptroller General before us. He indicated feasibility problems in regard to the implementation of this bill, one of which was accrual accounting — which is not standardized throughout government departments.

The other major problem is that you are currently in the implementation of Bill C-2, and he indicated that we are looking at a six-year time frame before we can say that all the departmental auditing and so forth is in the routine machinery of government operations.

He also indicated to us the lack of human resources, in regard to professional accountants, to be able to deal with what is currently legislation, never mind what this bill is proposing in addition.

That was from the Comptroller General's perspective. I would like to have your perspective on that from the Auditor General's office.

**M. Buron :** En ce qui concerne la BDC, au cours des dernières années, j'ai travaillé pour une société ouverte et j'ai eu à m'intéresser à la Sarbanes-Oxley Act (SOX) de 2002, aux développements en la matière et aux questions de responsabilisation et de transparence. Quand je me suis joint à la banque, il y a quelques mois, j'ai pu examiner et comparer ce que nous faisons à la banque et ce qui se faisait dans le secteur public. Nous faisons pratiquement la même chose. Nous avons un service de vérification interne qui procède à la vérification de toutes les fonctions et de toutes les activités de la banque de façon régulière.

Nous avons un comité de vérification, qui étudie les résultats tous les trimestres en procédant à un examen détaillé, le rapport annuel et quantité d'activités de rapport sur une base annuelle, trimestrielle ou mensuelle. Toutes ces procédures et tout ce que nous faisons relèvent d'une grande rigueur.

Quant à savoir s'il y a des éléments que nous abandonnerions, nous n'abandonnerions rien parce qu'il s'agit tout simplement de pratiques exemplaires. Nous avons dit, dans la lettre que nous vous avons fait parvenir, que vous devriez probablement envisager de ne pas ajouter une autre couche de rapport, mais plutôt, utiliser comme bases les systèmes et les procédures de rapport que nous avons déjà, parce qu'elles sont précises et bonnes.

**Le sénateur Mitchell :** Monsieur Wiersema, pour le profit des nombreux téléspectateurs qui vont visionner nos débats en soirée, quel est le principal avantage de la comptabilité d'exercice par rapport à la comptabilité de caisse, et pourquoi les ministères ont-ils commencé par adopter la comptabilité de caisse au départ?

**M. Wiersema :** Je ne vais certainement pas vous donner une description complète des avantages de la comptabilité d'exercice, mais celle-ci tente de tenir compte des transactions et des activités au moment où elles se produisent par opposition au moment où les flux monétaires interviennent.

**Le sénateur Ringette :** Je crois que nous sommes tous d'accord pour convenir que l'objectif du projet de loi est bon, mais nous avons relevé quelques obstacles.

Monsieur Wiersema, lors de la dernière réunion, nous avons comme témoin le contrôleur général. Il a fait part de problèmes de faisabilité quant à la mise en œuvre de ce projet de loi, dont l'un concernait la comptabilité d'exercice, dont l'emploi n'est pas normalisé dans tous les ministères du gouvernement.

L'autre problème important est que vous en êtes actuellement à la phase de mise en œuvre du projet de loi C-2, et il a précisé qu'il faudra six ans avant de pouvoir dire que toutes les vérifications ministérielles et les autres choses du même ordre sont intégrées au fonctionnement usuel des activités gouvernementales.

Il nous a aussi parlé du manque de ressources humaines, au sujet des comptables professionnels, pour faire face aux exigences de la législation actuelle, sans parler de celles que ce projet de loi propose d'ajouter.

C'était là le point de vue du contrôleur général. J'aimerais avoir le vôtre, celui du Bureau du vérificateur général.



**Mr. Wiersema:** I read the Hansard for Mr. St-Jean's testimony here, and my assessment is that he is raising many of the same concerns in terms of capacity that I have raised in my opening statement.

The senator mentioned Bill C-2. One of the requirements in Bill C-2 is for departments to establish departmental audit committees with independent members. That is still very much a work in process. You have heard from each of the three Crown corporations here today that they have audit committees with independent members, so that is already in place in Crown corporations. We are not there yet in departments and agencies.

With respect to accrual budgeting and appropriations, the government has not yet made a firm decision as to when and if it will implement accrual budgeting in appropriations.

The other issue that Mr. St-Jean raised, which I did not explicitly raise today, is the question of people: professional expertise and getting the professional accountants that will be required for this. The market — as I am sure my colleagues will testify, and as we experienced it in the Office of the Auditor General of Canada — is difficult because we are competing for the same resources, especially to acquire senior level professional accountants now. Mr. St-Jean is also trying to build that financial capacity in government to put more professional accountants in place in key positions in departments.

Given all those pressures, initiatives and constraints, the capacity of the government to proceed with the provisions of Bill S-217 on a fairly timely basis in departments and agencies will be extremely difficult to do in a meaningful and reliable way.

**Senator Ringuette:** It is within the next six years that you have to put in place the current legislation and operation regulations.

**Mr. Wiersema:** I am not sure it is for me to talk about how long it would take the government to do that, but some important underpinning principles could be put in place, such as strengthening those departmental audit committees with independent members and implementing accrual accounting. That would greatly facilitate something like this. I will leave to the Comptroller General to venture a guess as to how long that will take.

**Senator Ringuette:** How does the Office of the Auditor General feel about quarterly reports being made public? We have received concerns that there could be some mix-up or

**M. Wiersema:** J'ai lu le harsard pour prendre connaissance du témoignage de M. St-Jean devant vous, et il me semble qu'il soulève pour l'essentiel les mêmes préoccupations que celles que j'ai évoquées dans mes remarques préliminaires en termes de capacité.

Le sénateur a mentionné le projet de loi C-2. Celui-ci impose, entre autre, aux ministères de mettre en place des comités de vérification ministériels auxquels siègent des membres indépendants. C'est une tâche qui est loin d'être terminée. Nous avons entendu les représentants de chacune des trois sociétés d'État présentes aujourd'hui dire qu'elles sont des comités de vérification avec des membres indépendants, c'est donc quelque chose qui est en place dans les sociétés d'État. Nous n'en sommes pas encore là au sein des ministères et des organismes.

En ce qui concerne la comptabilité d'exercice pour l'établissement des budgets et l'affectation des crédits, le gouvernement n'a pas encore pris de décision définitive sur l'époque à laquelle celle-ci sera mise en œuvre, ni sur la mise en œuvre de la comptabilité d'exercice pour l'établissement des budgets pour l'affectation des crédits.

L'autre question que M. St-Jean a soulevée, dont je n'ai pas traité explicitement aujourd'hui, est celle des personnes, soit celles des compétences professionnelles et de l'embauche des comptables professionnels qui seront nécessaires pour le faire. Le marché, et je suis sûr que mes collègues pourront en témoigner, comme nous l'observons au Bureau du vérificateur général du Canada, est restreint, parce que nous sommes en situation de concurrence pour obtenir les mêmes ressources, en particulier pour embaucher maintenant des comptables professionnels de niveau supérieur. M. St-Jean s'efforce également de doter le gouvernement de cette capacité financière afin de mettre un plus grand nombre de comptables professionnels dans des postes clés au sein des ministères.

Étant donné toutes ces pressions, ces initiatives et ces contraintes, le gouvernement aurait énormément de difficulté à mettre en œuvre les dispositions du projet de loi S-217 en temps relativement opportun dans les ministères et dans les organismes pour réussir à appliquer ses dispositions de façon significative et fiable.

**Le sénateur Ringuette :** Vous disposez des six ans à venir pour mettre en place la législation actuelle et sa réglementation d'application.

**M. Wiersema :** Je ne suis pas sûr qu'il m'incombe de dire combien de temps il faudrait au gouvernement pour le faire, mais il serait possible de mettre en place certains principes sous-jacents, comme le renforcement de ces comités de vérification ministériels avec des membres indépendants et de mettre en œuvre la comptabilité d'exercice. Ceci faciliterait beaucoup quelque chose comme cela. Je vais laisser au contrôleur général l'évaluation du temps qu'il faudrait.

**Le sénateur Ringuette :** Que pense le Bureau du vérificateur général de l'obligation de rendre publics les rapports trimestriels? Certains ont craint devant nous que les chiffres suscitent une

blurring of numbers if those quarterly reports are not audited. You have read that in the Comptroller General's comments in his appearance before us.

How does the Auditor General feel about non-audited quarterly public reports?

**Mr. Wiersema:** As a point of principle, the Auditor General's office has no objection to quarterly financial reports being published and tabled in Parliament without an auditor's report. The question still becomes what assurance Parliament and the user have as to the integrity of those numbers. The Comptroller General expressed concerns about the departments' ability to do that reliably on a quarterly basis. I believe he talked about cut-off concerns, which are important concerns. In the process of producing management estimates in quarterly or annual financial statements, quite a number of management estimates are embedded in them. The Government of Canada does that annually as part of the preparation of the public accounts, but it takes many months after year-end before the government is able to finalize the Public Accounts of Canada. Public accounts with a March 31 year-end are not finalized until late August or September of that year. Part of the issue there is producing those management estimates.

If departments had to do those financial statements and put those management estimates in there quarterly, important questions could be raised about the integrity and reliability of that information.

As I said earlier, the Comptroller General has announced that he would like to see the 22 larger departments prepare separate annual GAAP financial statements and have them ready for audit by 2009. A lot of work is needed to get ready for that.

When the Comptroller General presents them to the office for audit, we would like to be able to audit them and say they are reliable. I do not believe anyone's purpose would be well served if the Auditor General's office looks at the annual financial statements and says they are not reliable, there is problems. Therefore, we would like to see them ready for audit with a clean opinion and a report that says those financial statements can be relied upon.

**Senator Ringuette:** I do understand the implementation and feasibility hurdles that this bill entails.

**Senator Eggleton:** I like the objectives of the bill, namely, quarterly financial reporting. It is a good idea, but it might not apply in the same way to all agencies. Mr. Jenkins has made a case for the Bank of Canada such that they agree with the spirit of Bill S-217 but that they would do it a little differently. Perhaps in pursuing this further, the committee might want to examine those different applications that would not be the one-size-fits-all approach taken in the bill.

certain confusion si les rapports trimestriels ne sont pas vérifiés. Vous l'avez lu dans les commentaires du contrôleur général quand il a témoigné devant nous.

Que pense le vérificateur général de la publication de rapports trimestriels non vérifiés?

**M. Wiersema :** Le Bureau du vérificateur général ne s'oppose pas au principe de publier et de déposer au Parlement des rapports financiers trimestriels qui ne seraient pas accompagnés du rapport d'un vérificateur. La question qui se pose alors est la confiance que le Parlement et les utilisateurs peuvent avoir envers ces chiffres. Le contrôleur général s'est inquiété de la capacité des ministères à produire des chiffres fiables sur une base trimestrielle. Je crois qu'il a parlé de préoccupations concernant le moment d'arrêt des comptes, et ce sont des préoccupations importantes. Quand les gestionnaires préparent des budgets destinés à des états financiers trimestriels ou annuels, ils utilisent un certain nombre d'évaluations qui émanent d'eux et les budgets en question intègrent donc des évaluations. Le gouvernement du Canada le fait chaque année dans le cadre de la préparation des comptes publics, mais il faut des mois après la fin de l'exercice avant que le gouvernement ne soit en mesure de finaliser les comptes publics du Canada. Les comptes publics en date du 31 mars d'un exercice ne sont pas prêts avant la fin août ou le mois de septembre de cette même année. Une partie du problème est liée à la production de budgets préparés par des gestionnaires qui utilisent leurs propres évaluations.

Si les ministères devaient produire ces états financiers et y insérer ces évaluations de gestionnaires tous les trimestres, on pourrait sérieusement s'interroger sur l'intégrité et la fiabilité de cette information.

Comme je l'ai dit précédemment, le contrôleur général a dit qu'il aimerait que les 22 ministères les plus importants préparent des états financiers annuels distincts respectant les PCGR et qu'ils soient prêts à être vérifiés d'ici 2009. Il reste beaucoup de travail à faire pour en arriver là.

Lorsque le contrôleur général les présente au Bureau pour les faire vérifier, nous aimerions être en mesure de les vérifier et de déclarer qu'ils sont fiables. Je crois que cela ne servirait l'intérêt de personne si le Bureau du vérificateur général examinait les états financiers annuels et concluait qu'ils ne sont pas fiables, qu'ils posent des problèmes. Nous aimerions donc qu'ils soient prêts à être vérifiés et être en mesure d'émettre une opinion et un rapport sans ambiguïté affirmant qu'on peut se fier à ces états financiers.

**Le sénateur Ringuette :** Je réalise les problèmes de mise en œuvre et de faisabilité que soulève ce projet de loi.

**Le sénateur Eggleton :** J'adhère à l'objectif de ce projet de loi, plus précisément à l'obligation de faire rapport tous les trimestres. C'est une bonne idée, mais il se pourrait qu'elle ne s'applique pas de la même façon à tous les organismes. M. Jenkins nous a expliqué que la Banque du Canada est d'accord avec l'esprit du projet de loi S-217, mais qu'elle procéderait de façon un peu différente. Le comité pourrait peut-être, en poussant cette idée plus loin, envisager diverses modalités d'application autres que l'approche unique pour tous adoptée par le projet de loi.



I address my questions to Deputy Auditor General Wiersema on accrual accounting. I am amazed that, in 2007, we have not progressed any further in that regard. You said that, as yet, there is no firm commitment from government on this issue. A commitment was made in 1995, when I was President of Treasury Board and I pushed for accrual accounting. In the budget of 1995, the government indicated that it would implement accrual accounting. However, between 1995 and 2007, what has happened? Why is it taking so long to put the accrual accounting method into effect?

**Mr. Wiersema:** I should clarify, Madam Chairman. As the senator indicated, the government announced in 1995, I believe, that it wished to adopt accrual accounting for purposes of preparation of the Public Accounts of Canada. Indeed, the government's summary financial statements in the Public Accounts of Canada were presented on an accrual accounting basis, I believe, in 2003 or 2004. For purposes of its Public Accounts of Canada summary financial statements and the Ministry of Finance's budget each year, the Government of Canada prepares those documents using accrual accounting principles for about the last two years. In that respect, the Auditor General has indicated that in terms of its Public Accounts of Canada summary financial statements, the Government of Canada is a world leader among sovereign national governments for its financial reporting.

The issue that I raised in my opening statement deals with the question of the budgeting and appropriations process. The appropriations are voted by Parliament, largely on a cash basis. The budgeting and appropriations systems work in that way on a day-to-day basis in government departments, so they still focus largely on the management of cash and the amount of money remaining in their respective appropriations. Accrual accounting practices and concepts have not yet permeated the day-to-day management of the affairs of government. In order to maximize the benefits of accrual accounting, a process begun in 1995, it is our view that the government has to take the final step and introduce accrual budgeting and accrual appropriations. Then, that would begin to change the culture and mindset in government departments in terms of how they run their activities on a day-to-day basis. In respect of Bill S-217, departments would then be in a better position to prepare quarterly financial statements using accrual accounting concepts.

**Senator Eggleton:** Do you mean to say that putting accrual accounting methods in place is a prerequisite to implementation of quarterly financial statements?

J'ai posé mes questions sur la comptabilité d'exercice au sous-vérificateur général et je suis étonné que, en 2007, nous n'ayons pas progressé davantage dans ce domaine. Vous nous dites cela, mais le gouvernement ne s'y est pas encore engagé fermement. Un engagement a été pris en 1995, alors que j'étais président du Conseil du Trésor et que j'ai poussé à l'adoption de la comptabilité d'exercice. Dans le budget de 1995, le gouvernement a annoncé son intention de mettre en œuvre la comptabilité d'exercice. Que s'est-il donc passé entre 1995 et 2007? Pourquoi faut-il autant de temps pour mettre en œuvre cette comptabilité d'exercice?

**M. Wiersema :** Il faut que j'apporte une précision, madame la présidente. Comme le sénateur l'a indiqué, le gouvernement a annoncé en 1995, si je me souviens bien, qu'il voulait adopter la comptabilité d'exercice pour la préparation des Comptes publics du Canada. Concrètement, les états financiers sommaires du gouvernement joints aux Comptes publics du Canada ont été présentés sur une base de comptabilité d'exercice en 2003 ou en 2004, je crois. Pour la préparation des états financiers sommaires qui sont joints aux Comptes publics du Canada et pour le budget présenté chaque année par le ministère des Finances, le gouvernement a utilisé les principes de la comptabilité d'exercice, au moins pour les deux derniers exercices. La vérificatrice générale a bien précisé que, pour les états financiers sommaires des Comptes publics du Canada, le gouvernement fédéral fait figure de leader parmi les autres gouvernements nationaux de par ses modalités de rapports financiers.

La question que j'ai soulevée dans mes remarques préliminaires avait trait à l'élaboration du budget et à l'affectation des crédits. Le Parlement vote les affectations de crédit qui sont préparées en utilisant, pour l'essentiel, la méthode de la comptabilité de caisse. Comme les systèmes d'établissement des budgets et d'affectation des crédits utilisés au quotidien dans les ministères du gouvernement fonctionnent de cette façon, ces derniers accordent largement la priorité à la gestion de l'encaisse et au montant d'argent restant dans leurs crédits votés respectifs. Les pratiques et les concepts de la comptabilité d'exercice n'ont pas encore réussi à pénétrer le domaine de la gestion au quotidien des affaires du gouvernement. Afin de tirer tout le parti possible des avantages de la comptabilité d'exercice, dont la mise en œuvre a débuté en 1995, il nous semble que le gouvernement doit prendre les dernières mesures en la matière et imposer la comptabilité d'exercice pour l'établissement des budgets ou pour l'affectation des crédits. Cela provoquera le début d'un changement de culture et d'état d'esprit dans les ministères du gouvernement quant à la façon dont ils gèrent leurs activités au quotidien. Quant au projet de loi S-217, les ministères seraient alors en meilleure posture pour préparer des états financiers trimestriels en utilisant les concepts de la comptabilité d'exercice.

**Le sénateur Eggleton :** Voulez-vous dire qu'il est indispensable de mettre en œuvre les méthodes de la comptabilité d'exercice pour réussir à mettre en œuvre des états financiers trimestriels?



**Mr. Wiersema:** I am saying that in the absence of accrual budgeting and appropriations, for departments to prepare quarterly financial statements using accrual accounting and appropriations would be a very significant challenge.

**Senator Eggleton:** How far away are we from having accrual accounting implemented in a full sense on a day-to-day basis?

**Mr. Wiersema:** I have no idea. The Office of the Auditor General has been encouraging government, with the support of at least two standing committees in the other place, to implement accrual budgeting and appropriations for many years. As I indicated in my opening statement, the government has not made a firm commitment as to when and if it will do so. That is a question best directed to government officials.

**Senator Eggleton:** There were some concerns raised today about the reporting period. The BDC said that the requirement to present quarterly financial statements before Parliament 45 days in the quarter is very stringent. They see a 60-day turn around as reasonable and EDC spoke to a 90-day period, I believe. In your view, what time frame might be reasonable, assuming we put accrual accounting in place before we implement the bill?

**Mr. Wiersema:** The question is a bit hypothetical, assuming we have accrual budgeting and appropriations. It is important to distinguish the situation of Crown corporations, especially the big ones, from departments and agencies. Crown corporations have been working with accrual accounting concepts for many years, so they are in a better position. I do not have any strong opinion as to the appropriate timing being that of 45 days or 60 days. Currently, for departments to do it within 45 sitting days would be an enormous challenge. If accrual accounting were more embedded in the day-to-day management of departments, it might be more achievable, but we are still some time away from that.

**Senator Eggleton:** What would you see as the Auditor General's role in the quarterly financial statements? Some concern has been expressed about audits, which can be prohibitive. However, they are not proposed in the bill, as I understand it. A couple of other witnesses have said that notes to financial statements should be excluded; I believe that reference is to auditors' notes. If there were no direct audit function, then I am not clear about why that is a concern. The management's discussion and analysis, MD&A, report is part of the bill as well, but both witnesses said that they do not want notes. What would you see as the role of the Auditor General in the quarterly financial statements?

**M. Wiersema :** Je dis que si on n'utilise pas la comptabilité d'exercice pour l'établissement des budgets et l'affectation des crédits, les ministères n'auront pas la tâche facile pour préparer des états financiers trimestriels en utilisant la comptabilité d'exercice et le système d'affectation des crédits.

**Le sénateur Eggleton :** Sommes-nous encore loin de la mise en œuvre complète de la comptabilité d'exercice au quotidien?

**M. Wiersema :** Je n'en ai aucune idée. Le Bureau du vérificateur général a incité le gouvernement, avec l'appui d'au moins deux comités permanents de l'autre Chambre, à mettre en œuvre la comptabilité d'exercice pour l'établissement des budgets et l'affectation des crédits depuis de nombreuses années. Comme je l'ai signalé dans mes remarques préliminaires, le gouvernement n'a pas encore pris d'engagement ferme en la matière, ni indiqué quand cela devrait intervenir. C'est une question qu'il vaudrait mieux poser aux représentants gouvernementaux.

**Le sénateur Eggleton :** Certains ont indiqué aujourd'hui que la question de la période de rapport les préoccupe. La BDC est d'avis que l'exigence de présenter des rapports financiers trimestriels au Parlement dans les 45 jours qui suivent la fin du trimestre est impérative. Ces représentants sont d'avis qu'un délai de 60 jours serait raisonnable et EDC a parlé de 90 jours, si je me souviens bien. À votre avis, quel délai serait raisonnable, en faisant l'hypothèse que nous mettions en œuvre la comptabilité d'exercice avant d'appliquer le projet de loi?

**M. Wiersema :** La question est un peu hypothétique, en faisant l'hypothèse que nous utilisons la comptabilité d'exercice pour l'établissement des budgets et l'affectation des crédits. Il est important de faire la distinction entre la situation des sociétés d'État, en particulier les plus grosses, et celles de ministères et des organismes. Les sociétés d'État ont utilisé les concepts de la comptabilité d'exercice depuis de nombreuses années, et elles se trouvent donc en meilleure situation. Je n'ai pas d'opinion tranchée sur le délai qui convient, qu'il soit de 45 ou de 60 jours. Actuellement, produire ces rapports dans un délai de 45 jours de séance constituerait un défi énorme pour les ministères. Si la comptabilité d'exercice était plus intégrée à la gestion quotidienne des ministères, cela serait plus réaliste, mais nous n'en sommes pas encore rendus là.

**Le sénateur Eggleton :** Quel devrait être, à votre avis, le rôle du Bureau du vérificateur général dans ces états financiers trimestriels? Certains se sont inquiétés de ces vérifications qui peuvent être extrêmement coûteuses. Toutefois, si je comprends bien le texte du projet de loi, celui-ci ne propose pas ces vérifications. Quelques autres témoins ont affirmé que les notes aux états financiers devraient être exclues; j'imagine qu'il s'agit là des notes des vérificateurs. S'il n'y a pas de fonction directe de vérification, je ne comprends pas bien pourquoi cela pose un problème. Le rapport sur les commentaires et l'analyse de la direction est couvert par le projet de loi, mais deux témoins nous ont dit qu'ils ne veulent pas que cela s'applique aux notes. À votre avis, quel rôle le Bureau du vérificateur général devrait-il jouer dans ces états financiers trimestriels?

**Mr. Wiersema:** We are still in discussions with the Comptroller General of Canada as to the Auditor General's role and the timing of the Auditor General's involvement in annual departmental financial statements. The Comptroller General has indicated that he would like to see the largest 22 departments audited. Therefore, if we are to look at the financial statements of National Defence or Human Resources and Social Development Canada as Parliament's auditors of the Consolidated Revenue Fund, then it should be the Office of the Auditor General that performs those annual audits.

With respect to the quarterly financial statements, we do not see any particular need. There is a professional standard on auditor involvement with interim financial statements, and we might look at that professional standard.

**Senator Eggleton:** All departments have internal auditing functions. Would you rely upon that?

**Mr. Wiersema:** We do not see a specific need for an Auditor General communication on quarterly financial statements, if and when we have those. The issue of the notes that was mentioned, I will turn to colleagues for clarification. I believe that the reference was to the notes that management prepares to the financial statements, not the auditors' notes.

**Senator Eggleton:** Are those notes not considered the MD&A?

**Mr. Wiersema:** We are talking about three elements. First, there are the financial statements — the balance sheet, income statement and retained earnings statement; second, there are the notes to the financial statements, which provide the explanation and supplementary information; and third, there are the MD&A notes to provide management's interpretation of all of that. Three different elements are at play. It has been suggested that if there were quarterly financial reporting, we might not need the notes to the financial statements, which would be management's responsibility. That comment is worthy of discussion.

**Mr. Buron:** That is precisely what we meant in our letter — the notes to the financial statements and not the notes by the auditors, per se.

**The Deputy Chairman:** I will take the conversation in a slightly different direction and ask about international financial reporting standards. When the Comptroller General appeared before the committee, he talked about considering those standards, in particular as they applied to large organizations, by the year 2011, both in Canada and throughout the world. What response would your organizations have to this comment?

**Mr. Kember:** Definitely, that is on the radar screen of the EDC for the future.

**The Deputy Chairman:** That is the four-year future.

**M. Wiersema :** Nous poursuivons les discussions avec le contrôleur général du Canada sur le rôle du vérificateur général et sur le moment de son implication dans les états financiers annuels des ministères. Le contrôleur général a indiqué qu'il aimerait que les états financiers des 22 ministères les plus importants soient vérifiés. Si nous devons donc examiner les états financiers du ministère de la Défense nationale ou ceux de Ressources humaines et Développement social Canada, dans notre rôle de vérificateurs du Fonds du revenu consolidé, pour le compte du Parlement, c'est alors le Bureau du vérificateur général qui devrait procéder à ces vérifications annuelles.

Nous ne voyons pas de raison particulière de procéder à la vérification des états financiers trimestriels. Il y a une norme professionnelle sur l'implication des vérificateurs dans le cas d'états financiers intérimaires, et nous pourrions nous reporter à cette norme professionnelle.

**Le sénateur Eggleton :** Tous les ministères ont des fonctions ou des services de vérification interne. Êtes-vous prêt à vous en remettre à eux?

**M. Wiersema :** Nous ne voyons pas de justification précise à une intervention du vérificateur général sur des états financiers trimestriels, au moment où nous les recevons, si ce devait être le cas. Quant à la question des notes qui a été évoquée, je vais demander des précisions à mes collègues. Il me semble qu'il s'agissait là des notes préparées par la direction qui sont jointes aux états financiers, et non pas des notes des vérificateurs.

**Le sénateur Eggleton :** Ces notes ne constituent-elles pas les commentaires et l'analyse de la direction?

**M. Wiersema :** Nous parlons ici de trois éléments. Il y a tout d'abord les états financiers, soit le bilan, l'état des résultats et le relevé des bénéfices non répartis, puis les notes aux états financiers, qui fournissent des explications et des renseignements supplémentaires et, enfin, il y a les commentaires et l'analyse de la direction qui donnent l'interprétation que la direction fait de tout ceci. Il y a donc trois choses différentes. Certains ont proposé que, si la présentation des rapports financiers trimestriels est imposée, nous n'aurions pas besoin des notes aux états financiers, qui relèvent de la responsabilité de la direction. C'est là un commentaire qui mérite qu'on en discute.

**M. Buron :** C'est précisément ce que nous disons dans notre lettre : il s'agit de notes aux états financiers et non pas des notes des vérificateurs.

**Le président :** Je vais maintenant aborder un autre sujet et poser des questions sur les normes internationales en matière de rapport financier. Quand le contrôleur général a comparu devant le comité, il a suggéré de tenir compte de ces normes, en particulier parce qu'elles doivent s'appliquer aux grands organismes d'ici 2011, aussi bien au Canada qu'ailleurs dans le monde. Comment vos organismes respectifs réagissent-ils à ce commentaire?

**M. Kember :** C'est bien évidemment quelque chose que nous envisageons à EDC pour l'avenir.

**Le président :** Cet avenir-là est dans quatre ans.



**Mr. Kember:** Yes. It will creep up on us more quickly than we expect and will require a significant implementation effort. The Comptroller General mentioned that the idea is that Canadian standards, for all intents and purposes, would disappear and be replaced by international financial reporting standards, which would become, essentially, the new Canadian standard. I am not sure how it would affect the Financial Administration Act in terms of the fact that the current wording requires Crown corporations to prepare financial statements in accordance with Canadian generally accepted accounting principles, GAAP.

It is not quite clear how that will evolve, but the intent is that, in the future, we would move to that new basis of accounting. To be fair, I feel the international financial reporting standards and Canadian standards are not terribly dissimilar. Canada has had a large role in helping to formulate some of those standards in the past, and they are principles based. We do not see it being an enormous change, but it will require significant effort, and it is something we are looking to move toward.

**Mr. Wiersema:** In Canada there are two accounting standards-setting bodies that exist under the auspices of the Canadian Institute of Chartered Accountants, CICA. The first body is the Accounting Standards Board, and they prepare what is called the Bluebook generally accepted accounting principles, largely for public companies and for the private sector.

However, most Crown corporations, in preparing their financial statements, follow accounting standards of the Accounting Standards Board. The Accounting Standards Board has indicated, as part of its harmonization strategy, an intention to harmonize with the International Financial Reporting Standards, IFRS, by 2011. That will have an impact potentially on the Crown corporation community.

The other standards-setting body in Canada, again part of the Canadian Institute of Chartered Accountants, the Public Sector Accounting Board, PSAB. It prepares standards for governments in Canada. The Public Sector Accounting Board has not yet indicated any intention to harmonize or converge with international public sector standards, so they will continue to exist for the foreseeable future as accounting standards for the public sector, largely for governments in Canada. The private sector standards and the standards that many Crown corporations are following will converge with the IFRS, according to the plan announced by the Accounting Standards Board.

**Mr. Jenkins:** As Mr. Kember from Export Development Canada reported, the Bank of Canada is Canadian GAAP compliant. To the extent that Canadian standards migrate toward international standards, it will have implications for us, as it will for EDC and other Crown corporations.

**M. Kember :** Oui. Le temps va passer beaucoup plus vite que nous le voudrions et cela va nous imposer des efforts importants de mise en œuvre. Le contrôleur général a indiqué que le projet vise à remplacer toutes les normes canadiennes sur les rapports financiers par les normes internationales, qui deviendraient alors, pour l'essentiel, les nouvelles normes canadiennes. Je ne mesure pas les répercussions que cela aurait sur la Loi sur la gestion des finances publiques dont la formulation actuelle exige des sociétés d'État qu'elles préparent des états financiers conformément aux principes comptables canadiens généralement reconnus (PCGR).

Nous ne savons pas encore avec précision comment les choses vont évoluer, mais il s'agit, à l'avenir, d'adopter cette nouvelle base de comptabilité. Pour être juste, j'ai l'impression que les normes internationales et les normes canadiennes en matière de rapports financiers ne sont pas très éloignées les unes des autres. Le Canada a contribué de façon importante à la formulation de certaines de ces normes par le passé, et il s'agit de normes qui reposent sur des principes. Nous ne pensons pas que cela constituera un défi énorme, mais il faudra engager des efforts importants, et nous avons bien l'intention d'aller dans cette direction.

**M. Wiersema :** Au Canada, il y a deux organismes qui définissent des normes de comptabilité sous les auspices de l'Institut canadien des comptables agréés (ICCA). Le premier est le Conseil des normes comptables qui prépare le guide des principes comptables généralement reconnus intitulé Normes et recommandations de l'ICCA, destinées essentiellement aux sociétés ouvertes et au secteur privé.

Toutefois, la plupart des sociétés d'État suivent les normes comptables du Conseil des normes comptables quand elles préparent leurs états financiers. Le Conseil des normes comptables a indiqué, dans le cadre de sa stratégie d'harmonisation, qu'il a l'intention d'harmoniser ses propres normes aux normes internationales sur les rapports financiers (NIRF) d'ici 2011. Cela pourrait avoir des répercussions sur la collectivité des sociétés d'État.

L'autre organisme canadien qui définit des normes comptables, qui fait lui aussi partie de l'Institut canadien des comptables agréés, est le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP). Celui-ci prépare les normes destinées aux gouvernements du Canada. Ce conseil n'a pas encore fait part de son intention de procéder à une harmonisation ou de viser la convergence avec les normes internationales pour le secteur public, et les normes canadiennes continueront donc à s'appliquer pour l'avenir prévisible, en restant les normes comptables du secteur public, essentiellement destinées aux gouvernements du Canada. Les normes du secteur privé et celles que suivent nombre de sociétés d'État vont beaucoup se rapprocher des NIRF d'après le plan rendu public par le Conseil des normes comptables.

**M. Jenkins :** Tout comme Exportation et développement Canada, à ce que nous a dit M. Kember, la Banque du Canada se conforme au PCGR canadien. Dans la mesure où les normes canadiennes vont évoluer en se rapprochant des normes internationales, cela aura des répercussions pour nous, tout comme pour EDC et pour les autres sociétés d'État.



**Senator Segal:** I wanted to ask Mr. Wiersema from the Office of the Auditor General of Canada if he could give us his assessment of what would transpire in line departments. If this bill were to pass essentially without amendments, and if the implementation process were to provide for a staged compliance process for line departments with respect to the provisions of the bill, what is your sense of how your colleagues in the public service would respond to that?

**Mr. Wiersema:** In an audit office, we are always reluctant to anticipate the future or look into a crystal ball. How would the public service respond to that? I suspect there would be those who would say: "Oh, no, another requirement. How will we be able to do this?"

I suspect that it may deflect resources and efforts away from audited annual financial statements. There is a limited capacity in government to carry out all of these processes and there is a lot of competition for those resources. If there is something else added to the plate, it will deflect attention away from other important initiatives.

**Senator Segal:** By statute, the Auditor General is essentially forced to audit departments and to report on a regular basis. Are you troubled, then, knowing that in some circumstances your report, which could be as long as 18 months after the expenditure took place, might be the first actual public disclosure of what transpired in a particular department? Are you hopeful that if there were quarterly reporting, the public, the Auditor General, Parliament and the media would have access to that information while still in the fiscal year in which the expenditure took place?

It strikes me, with the system that we are defending, that our problem is as follows: Parliament gets no real-time information. They get real-time information from the Bank of Canada and from the Crown corporations; I understand the distinction. However, for the operating line departments, Parliament gets no real-time financial information until the money is spent.

Unless I missed something about Magna Carta, it was not about the right of auditors to engage, with careful, thoughtful and prudent judgments, 18 months after the king spent the money; it was about the right of Parliament to understand how the money would be spent before it transpired. At the present time, we do not actually have that measure of disclosure from our operating line departments within a time frame that allows Parliament to do anything about, let us say, a program that is massively under-subscribed and spending far less than the parliamentary vote, or a cost run-up that is way over the top — for reasons that may be completely explainable by the public service — of what the actual quarterly amount should have been under the parliamentary vote.

**Le sénateur Segal :** J'aimerais demander à M. Wiersema du Bureau du vérificateur général du Canada s'il peut nous dire comment les choses seraient perçues selon lui dans les ministères à vocation opérationnelle. Si ce projet de loi devait être adopté pratiquement sans modification, et si les dispositions mises en œuvre n'obligeaient que progressivement au respect de la conformité, comment pensez-vous que vos collègues de la fonction publique réagiraient?

**M. Wiersema :** Dans un bureau de vérification, nous sommes toujours réticents à anticiper ce qui se passera ou à interroger une boule de cristal. Comment la fonction publique réagirait-elle? J'imagine que certains diraient « Oh, pas encore une autre exigence. Comment allons-nous pouvoir y faire face? »

Je suppose que cela pourrait détourner des ressources et des efforts consacrés actuellement à la préparation des états financiers annuels vérifiés. Les moyens disponibles au gouvernement pour mettre en œuvre tous ces processus sont limités et la concurrence est vive pour accéder aux ressources. Si on ajoute à la série d'obligations actuelles, cela détournera l'attention d'autres initiatives importantes.

**Le sénateur Segal :** La loi impose au Bureau du vérificateur général de vérifier les ministères et de faire rapports sur une base régulière. Êtes-vous donc troublé, en sachant que dans certains cas, votre rapport qui peut paraître 18 mois après que les dépenses aient été faites, puisse être la première divulgation publique réelle de ce qui s'est passé dans un ministère donné? Espérez-vous que, si l'obligation de produire des rapports trimestriels était adoptée, le public, le Bureau du vérificateur général, le Parlement et les médias auraient accès à cette information au cours de l'exercice pendant lequel les dépenses ont été faites?

Je suis frappé que, avec le système que nous défendons, nous puissions formuler notre problème de la façon suivante : le Parlement n'obtient pas d'information en temps réel. Il obtient cette information en temps réel de la Banque du Canada et des sociétés d'État. Je sais bien la distinction. Toutefois, dans le cas des ministères à vocation opérationnelle, le Parlement n'obtient aucune information financière en temps réel avant que l'argent ait été dépensé.

À moins que quelque chose m'échappe dans le texte de la Grande charte, celle-ci ne concernait pas les droits des vérificateurs à prononcer des jugements soignés, détaillés et prudents 18 mois après que le roi ait dépensé l'argent. Il s'agissait du droit du Parlement à comprendre comment l'argent serait dépensé avant qu'on se rende compte qu'il l'avait été. Actuellement, les ministères à vocation opérationnelle n'ont pas à respecter de règles de divulgation dans un délai qui permettrait au Parlement de faire quoi que ce soit si, par exemple, un programme était très largement sous-utilisé et dépensait beaucoup moins que les crédits qui lui ont été affectés, ou si, à l'inverse, un autre défonçait son budget avec des dépenses trimestrielles réelles nettement supérieures aux crédits votés par le Parlement, pour des raisons que la fonction publique pourrait peut-être parfaitement expliquer.

We can all point to the problems of implementation. I, along with Senator Mitchell, believe that our public servants are overburdened, largely underpaid and given tremendous duties; and when new duties along come, they are not given the extra staff to address these duties. I share that concern. However, by pointing to those, we are, in good faith, making the case essentially for the status quo ante, which is one where Parliament is actually not part of any decision-making process, either when the estimates are approved — because of the so-called deemed rule — or in year. I am wondering, as a distinguished Deputy Auditor General of Canada, whether that causes you any grief at all. This is not a hypothetical question.

**Mr. Wiersema:** The short answer would be, yes. I read the transcript of the committee's earlier hearing on this, during which there was discussion of the deemed rule on the estimates. Far be it from me to tell Parliament its business. I will not do that. However, I would point out to Parliament that there is an opportunity, through the Reports on Plans and Priorities prepared by departments and agencies, and through the estimates documents, to get into more real-time information and, therefore, influence spending decisions before they happen. Would quarterly financial information provide another vehicle for doing that? Yes, it would, but it needs to be accurate and reliable.

For all the reasons that I and the Comptroller General indicated when he appeared before you, we have concerns about the government's capacity to produce that information for you reliably, accurately and on a timely basis.

Do we share the concern about the need for real-time information and the opportunity for Parliament to influence government spending as it happens or before it happens? Yes. However, there is another tool at your disposal, which would be to look at the estimates process, the Reports on Plans and Priorities.

**Senator Stratton:** What strikes me is the question of the government's ability to give timely information in an accurate fashion, as has been stated. However, is the accrual accounting system not something that should be worked toward from all departments? Would you agree with that as a first step? The timing of it is the second step. Quarterly accounting would be very onerous. We would be inundated with a significant amount of paper, which neither the Senate nor this committee would have the time to study properly.

Is accrual accounting the right way to go? If it is, what would be an appropriate way of reporting on a timely basis?

**The Deputy Chairman:** Before you respond, Senator Di Nino has a supplementary question on this.

**Senator Di Nino:** My question is simple. We have heard concerns expressed about the capacity, the resources available and cost-benefit analysis. Am I correct to assume that if cost

Nous réalisons tous que la mise en œuvre du projet de loi pose des problèmes. Tout comme le sénateur Mitchell, je suis d'avis que nos fonctionnaires sont surchargés, largement sous-payés et qu'on leur confie des charges très lourdes; quand on leur ajoute de nouvelles obligations, on ne leur donne pas le personnel additionnel pour assumer ces fonctions. Je partage cette préoccupation. Toutefois, en soulignant ces lacunes, nous prôtons pour l'essentiel le maintien du statu quo, avec lequel le Parlement ne participe pas actuellement au processus de décision, que ce soit lors de l'approbation des budgets — à cause de ce qu'on appelle la règle de prudence — ou au cours d'une année. Je me demande si le distingué sous-vérificateur général du Canada que vous êtes en est affligé. La question n'a rien d'hypothétique.

**M. Wiersema :** Pour répondre en un mot, Oui. J'ai lu la transcription des débats antérieurs du comité sur cette question, au cours desquels vous avez discuté de la règle de prudence en matière de budget. Loin de moi l'intention de dire au Parlement quoi faire. Je ne ferai jamais cela. Toutefois, je fais remarquer au Parlement qu'il y a là une occasion, dans le cadre des rapports sur les plans et les priorités préparés par les ministères et les organismes, et au moyen des documents budgétaires, d'obtenir plus d'information en temps réel et donc d'influencer les décisions de dépense avant que ces dépenses n'interviennent. Est-ce que de l'information financière publiée tous les trimestres serait une autre façon d'y parvenir? Oui, elle le permettrait, mais il faut que cette information soit précise et fiable.

Pour toutes les raisons que j'ai citées, tout comme le contrôleur général quand il s'est présenté devant vous, nous nous inquiétons de la capacité du gouvernement à produire cette information à votre intention de façon fiable, précise et en temps opportun.

Sommes-nous tous préoccupés par la nécessité d'information en temps réel et par la possibilité pour le Parlement d'exercer une influence sur les dépenses gouvernementales quand elles se produisent ou avant? Bien sûr! Vous disposez toutefois d'un autre outil, qui serait d'examiner le processus budgétaire, les rapports sur les plans et les priorités.

**Le sénateur Stratton :** Ce qui me frappe est la capacité du gouvernement à fournir de l'information en temps opportun et de façon précise, comme on l'a dit. Toutefois, tous les ministères ne devraient-ils pas s'efforcer d'adopter la comptabilité d'exercice? Seriez-vous d'accord pour convenir qu'il s'agit là d'une première étape? La seconde étape concernerait alors le calendrier. Une comptabilité trimestrielle serait très coûteuse. Nous serions inondés par des montagnes de documents que ni le Sénat ni ce comité n'auraient le temps d'étudier comme il convient.

La comptabilité d'exercice est-elle la voie à suivre? Si c'est le cas, comment faudrait-il procéder pour faire rapport en temps opportun?

**Le président :** Avant que vous répondiez, le sénateur Di Nino a une question complémentaire sur ce sujet.

**Le sénateur Di Nino :** Ma question est simple : nous avons entendu des inquiétudes au sujet de la capacité, des ressources disponibles et de l'analyse coûts-avantages. Ai-je raison de faire



was of no concern, we could accomplish this relatively easily within a reasonable time?

**Mr. Wiersema:** On the question on accrual accounting, the Office of the Auditor General of Canada would be very pleased if the government would announce a decision with respect to the implementation of accrual accounting concepts for budgeting and appropriations. We have been encouraging the government to do so for a number of years. To date, the government has not decided whether it will adopt accrual accounting and budgeting in its processes. As a first step, we encourage the government to declare that it intends to do this.

I know that the government is concerned that this would be a significant change. It really does influence how Parliament controls the public purse. This change could not be implemented overnight. If the government were to make a decision to do so, the next step would be to implement a plan for getting there and determine how long it would take.

It is best for the government to speak to what would be a reasonable period of time. If they make the decision to implement this change, it will take some years. I will leave it for the government to say how many.

**Senator Stratton:** If the government makes the decision to implement this and sets out a time frame for doing so, how often should the reporting be done, if not on a quarterly basis? As I said, if reporting is done on a quarterly basis, we will have enough paper to fill a warehouse. If not on a quarterly basis, how often?

**Mr. Wiersema:** If we had accrual budgeting in appropriations and audited annual departmental financial statements, both of which are still some time away — if at all in the first case — then quarterly financial reporting along the lines adopted in the private sector would seem to be useful and meaningful, but I do not believe we are in a position to be there at this point.

**Senator Stratton:** I realize that.

**Mr. Wiersema:** In response to Senator Di Nino's question of whether we could do this if resources were unlimited, anything could be done with unlimited resources. However, resources are not unlimited, and we do not have the necessary building blocks in place to do this.

**The Deputy Chairman:** There being no further questions, I thank you, gentlemen for appearing before us today. We will take your good words into consideration.

The committee adjourned.

l'hypothèse que s'il ne s'agissait pas d'une question de coût, nous pourrions y parvenir relativement facilement dans un délai raisonnable?

**M. Wiersema :** Au sujet de la comptabilité d'exercice, le Bureau du vérificateur général du Canada serait ravi si le gouvernement annonçait une décision concernant la mise en œuvre des concepts de la comptabilité d'exercice pour l'élaboration des budgets et l'affectation des crédits. Nous avons incité le gouvernement à le faire depuis de nombreuses années. À ce jour, le gouvernement n'a pas encore décidé s'il adoptera la comptabilité d'exercice pour l'élaboration des budgets. Nous incitons le gouvernement à faire le premier pas en déclarant son intention de le faire.

Je sais que le gouvernement est préoccupé par l'importance des changements que cela entraînerait. Cela exerce réellement une influence sur la façon dont le Parlement procède au contrôle de l'utilisation qui est faite des fonds publics. Cette modification ne pourrait pas être mise en œuvre du jour au lendemain. Si le gouvernement devait décider d'aller de l'avant, l'étape suivante serait de mettre en œuvre un plan pour y parvenir et de déterminer le temps que cela nécessitera.

Il vaut mieux que ce soit le gouvernement qui indique quelle période serait raisonnable. S'il décide de mettre en œuvre ces modifications, cela prendra quelques années. Je laisserai le gouvernement dire combien.

**Le sénateur Stratton :** Si le gouvernement décide de mettre en œuvre cette comptabilité d'exercice et fixe un délai pour le faire, à quelle fréquence les rapports devraient-ils être produits, si ce n'est pas sur une base trimestrielle? Comme je l'ai dit, si les rapports sont trimestriels, nous aurons assez de papier pour remplir un entrepôt. Si ce n'est pas sur une base trimestrielle, à quelle fréquence?

**M. Wiersema :** Si la comptabilité d'exercice est utilisée pour l'établissement des budgets, pour l'affectation des crédits et dans la préparation des états financiers annuels ministériels vérifiés, que nous devons attendre tous les deux encore un certain temps — si cela se produit — des modalités de rapports financiers trimestriels s'approchant de celles en vigueur dans le secteur privé seraient utiles et significatives, mais je ne crois pas que nous soyons en mesure d'y parvenir pour l'instant.

**Le sénateur Stratton :** Je le sais.

**M. Wiersema :** En réponse à la question du sénateur Di Nino, à savoir si cela serait possible sans limitation de ressources, tout serait possible si nos ressources étaient illimitées. Ce n'est toutefois pas le cas et les modules nécessaires pour y parvenir ne sont pas en place.

**Le président :** Comme il n'y a plus de questions, je vous remercie, messieurs, d'avoir comparu devant nous aujourd'hui. Nous tiendrons compte de ce que vous nous avez expliqué.

La séance est levée.



*Business Development Bank of Canada:*

Paul Buron, Vice-President and Chief Financial Officer, Finance, Systems and Technology, Treasury and Enterprise Risk Management;

Stefano Lucarelli, Vice-President, Finance.

*Office of the Auditor General of Canada:*

John Wiersema, Deputy Auditor General;

Doug Timmins, Assistant Auditor General.

*Bank of Canada:*

Paul Jenkins, Senior Deputy Governor.

*Banque de développement du Canada :*

Paul Buron, vice-président exécutif et chef de la direction financière, Finance, Systèmes et technologie, Trésorerie et Gestion des risques de l'entreprise;

Stefano Lucarelli, vice-président, Finance.

*Bureau du vérificateur général du Canada :*

John Wiersema, sous-vérificateur général;

Doug Timmins, vérificateur général adjoint.

*Banque du Canada :*

Paul Jenkins, premier sous-gouverneur.



*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada –  
Publishing and Depository Services  
Ottawa, Ontario K1A 0S5

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –  
Les Éditions et Services de dépôt  
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

#### APPEARING

**Tuesday, February 13, 2007**

**Bill C-28:**

The Honourable James M. Flaherty, P.C., M.P., Minister of Finance.

#### WITNESSES

**Tuesday, February 13, 2007**

**Bill C-28:**

*Department of Finance Canada:*

Gerard Lalonde, Director, Tax Legislation Division, Tax Policy Branch;

Carlos Achadinha, Chief, Sales Tax Division, Alcohol, Tobacco and Excise Legislation, Tax Policy Branch;

Alexandra MacLean, Personal Income Tax Division, Savings and Investment, Tax Policy Branch.

**Tuesday, February 20, 2007**

**Bill S-217:**

*Export Development Canada:*

Ken Kember, Vice-President and Corporate Controller.

*(Continued on previous page)*

#### COMPARAÎT

**Le mardi 13 février 2007**

**Le projet de loi C-28 :**

L'honorable James M. Flaherty, C.P., député, ministre Finances.

#### TÉMOINS

**Le mardi 13 février 2007**

**Le projet de loi C-28 :**

*Ministère des Finances Canada :*

Gerard Lalonde, directeur, Division de la législation de l'impôt, Direction de la politique de l'impôt;

Carlos Achadinha, chef, Division de la taxe de vente, Alcool, tabac et législation sur l'accise, Direction de la politique de l'impôt;

Alexandra MacLean, Division de l'impôt des particuliers, Épargne et investissement, Direction de la politique de l'impôt.

**Le mardi 20 février 2007**

**Le projet de loi S-217 :**

*Exportation et développement Canada :*

Ken Kember, vice-président et contrôleur général.

*(Suite à la page précédente)*





First Session  
Thirty-ninth Parliament, 2006-07

## SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# National Finance

*Chair:*

The Honourable JOSEPH A. DAY

Tuesday, February 27, 2007  
Tuesday, March 20, 2007  
Wednesday, March 21, 2007 (in camera)  
Tuesday, March 27, 2007

### Issue No. 11

#### First and second (final) meetings on:

The examination of the Supplementary Estimates (B),  
laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 2007

**Ninth (final) meeting on:**  
The 2006-2007 Estimates

**First meeting on:**  
The 2007-2008 Estimates

**First meeting on:**  
Bill S-215, An Act to amend the Income Tax Act  
in order to provide tax relief

#### INCLUDING:

THE ELEVENTH REPORT OF THE COMMITTEE  
(Report on the Supplementary  
Estimates (B), 2006-2007)

THE TWELFTH REPORT OF THE COMMITTEE  
(Final Report on the 2006-2007 Estimates)

THE THIRTEENTH REPORT OF THE COMMITTEE  
(First Interim Report on  
the 2007-2008 Estimates)

#### APPEARING:

The Honourable Vic Toews, P.C., M.P.,  
President of the Treasury Board

#### WITNESSES:

(See back cover)

Première session de la  
trente-neuvième législature, 2006-2007

## SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Finances nationales

*Président :*

L'honorable JOSEPH A. DAY

Le mardi 27 février 2007  
Le mardi 20 mars 2007  
Le mercredi 21 mars 2007 (à huis clos)  
Le mardi 27 mars 2007

### Fascicule n° 11

#### Première et deuxième (dernière) réunions concernant :

L'étude du Budget supplémentaire des dépenses (B),  
déposé au Parlement pour l'exercice se terminant le 31 mars 2007

**Neuvième (dernière) réunion concernant :**  
Le Budget des dépenses de 2006-2007

**Première réunion concernant :**  
Le Budget des dépenses de 2007-2008

**Première réunion concernant :**  
Le projet de loi S-215, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur  
le revenu afin d'accorder des allègements fiscaux

#### Y COMPRIS :

LE ONZIÈME RAPPORT DU COMITÉ  
(Rapport sur le Budget supplémentaire  
des dépenses (B) de 2006-2007)

LE DOUZIÈME RAPPORT DU COMITÉ  
(Rapport final sur le Budget des dépenses de 2006-2007)

LE TREIZIÈME RAPPORT DU COMITÉ  
(Premier rapport intérimaire sur le Budget  
des dépenses de 2007-2008)

#### COMPARAÎT :

L'honorable Vic Toews, C.P., député,  
président du Conseil du Trésor

#### TÉMOINS :

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE  
ON NATIONAL FINANCE

The Honourable Joseph A. Day, *Chair*

The Honourable Nancy Ruth, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Biron	* LeBreton, P.C.
Di Nino	(or Comeau)
Eggleton, P.C.	Mitchell
Fox, P.C.	Murray, P.C.
* Hervieux-Payette, P.C.	Ringuette
(or Tardif)	Rompkey, P.C.
Stratton	

\*Ex officio members

(Quorum 4)

*Change in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Cowan was removed (substitution pending) (*March 21, 2007*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES FINANCES NATIONALES

*Président* : L'honorable Joseph A. Day

*Vice-présidente* : L'honorable Nancy Ruth

et

Les honorables sénateurs :

Biron	* LeBreton, C.P.
Di Nino	(ou Comeau)
Eggleton, C.P.	Mitchell
Fox, C.P.	Murray, C.P.
* Hervieux-Payette, C.P.	Ringuette
(ou Tardif)	Rompkey, C.P.
Stratton	

\*Membres d'office

(Quorum 4)

*Modification de la composition du comité :*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

Le nom de l'honorable sénateur Cowan est supprimé (remplacement à venir) (*le 21 mars 2007*).

## ORDERS OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate* of Thursday, February 22, 2007:

With leave of the Senate,

The Honourable Senator Stratton moved, seconded by the Honourable Senator Nolin:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures set out in the Supplementary Estimates (B) for the fiscal year ending March 31, 2007, with the exception of Parliament Vote 10.

The question being put on the motion, it was adopted.

Extract from the *Journals of the Senate* of Wednesday, February 28, 2007:

The Honourable Senator Comeau moved, seconded by the Honourable Senator Tkachuk:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures set out in the Estimates for the fiscal year ending March 31, 2008, with the exception of Parliament Vote 10.

The question being put on the motion, it was adopted.

Extract from the *Journals of the Senate* of Tuesday, February 20, 2007:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Austin, P.C., seconded by the Honourable Senator Carstairs, P.C., for the second reading of Bill S-215, An Act to amend the Income Tax Act in order to provide tax relief.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted, on division.

The bill was then read the second time, on division.

The Honourable Senator Austin, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Carstairs, P.C., that the bill be referred to the Standing Senate Committee on National Finance.

The question being put on the motion, it was adopted.

*Le greffier du Sénat,*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Senate*

## ORDRES DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 22 février 2007 :

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Stratton propose, appuyé par l'honorable sénateur Nolin.

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier, afin d'en faire rapport, les dépenses projetées dans le Budget supplémentaire des dépenses (B) pour l'exercice se terminant le 31 mars 2007, à l'exception du crédit 10 du Parlement.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 28 février 2007

L'honorable sénateur Comeau propose, appuyé par l'honorable sénateur Tkachuk.

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier, afin d'en faire rapport, les dépenses prévues dans le Budget des dépenses pour l'exercice se terminant le 31 mars 2008, à l'exception du crédit 10 du Parlement.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 20 février 2007 :

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Austin, C.P., appuyée par l'honorable sénateur Carstairs, C.P., tendant à la deuxième lecture du projet de loi S-215, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu afin d'accorder des allègements fiscaux.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois, avec dissidence.

L'honorable sénateur Austin, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Carstairs, C.P., que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des finances nationales.

La motion, mise aux voix, est adoptée.



## MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, February 27, 2007

(29)

[English]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 10:17 a.m. in room 9, Victoria Building, the Chair, the Honourable Joseph A. Day, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Biron, Day, Di Nino, Mitchell, Murray, P.C., Nancy Ruth, Ringuette, and Stratton (8).

*In attendance:* Tara Gray and Lydia Scratch, Analysts, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament, and Lynn Gordon, Committee Clerk, Committees Directorate, Senate.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, February 22, 2007, the committee began its study of the expenditures set out in the Supplementary Estimates (B) for the fiscal year ending March 31, 2007, with the exception of Parliament Vote 10.

### APPEARING:

The Honourable Vic Toews, P.C., M.P., President of the Treasury Board.

### WITNESSES:

*Treasury Board of Canada, Secretariat:*

David Moloney, Senior Assistant Secretary, Expenditure Management Sector;

Laura Danagher, Executive Director, Expenditure Operations and Estimates Division, Expenditure Management Sector.

The Chair made a statement.

The minister made a statement and, together with the other witnesses, answered questions.

At 11:43 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Tuesday, March 20, 2007

(30)

[English]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 8:30 a.m. in room 9, Victoria Building, the Chair, the Honourable Joseph A. Day, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Day, Eggleton, P.C., Fox, P.C., Mitchell, Murray, P.C., Nancy Ruth, Ringuette, Rompkey, P.C., and Stratton (9).

## PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mardi 27 février 2007

(29)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui, à 10 h 17, dans la salle 9 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Joseph A. Day (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Biron, Day, Di Nino, Mitchell, Murray, C.P., Nancy Ruth, Ringuette et Stratton (8).

*Également présentes :* De la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement : Tara Gray et Lydia Scratch, analystes; et de la Direction des comités du Sénat : Lynn Gordon, greffière de comité.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 22 février 2007, le comité entreprend son étude du Budget supplémentaire des dépenses (B) déposé au Parlement pour l'exercice se terminant le 31 mars 2007, à l'exception du crédit 10 du Parlement.

### COMPARAÎT :

L'honorable Vic Toews, C.P., député, président du Conseil du Trésor.

### TÉMOINS :

*Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada :*

David Moloney, secrétaire adjoint principal, Secteur de la gestion des dépenses;

Laura Danagher, directrice exécutive, Division des opérations et prévisions de dépenses, Secteur de la gestion des dépenses.

Le président fait une déclaration.

Le ministre fait une déclaration puis, aidé des autres témoins, répond aux questions.

À 11 h 43, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le mardi 20 mars 2007

(30)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui, à 8 h 30, dans la salle 9 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Joseph A. Day (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Day, Eggleton, C.P., Fox, C.P., Mitchell, Murray, C.P., Nancy Ruth, Ringuette, Rompkey, C.P. et Stratton (9).

*In attendance:* Tara Gray and Lydia Scratch, Analysts, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, February 28, 2007, the committee began its examination of the expenditures set out in the Estimates for the fiscal year ending March 31, 2008, with the exception of Parliament Vote 10.

#### APPEARING:

The Honourable Vic Toews, P.C., M.P., President of the Treasury Board.

#### WITNESSES:

*Treasury Board of Canada, Secretariat:*

David Moloney, Senior Assistant Secretary, Expenditure Management Sector;

Laura Danagher, Executive Director, Expenditure Operations and Estimates Division, Expenditure Management Sector.

The Chair made a statement.

At 8:35 a.m., the minister made a statement and, together with the other witnesses, answered questions.

At 10:25 a.m., the committee suspended.

At 10:27 a.m., the committee considered the following draft budget application for the fiscal year ending March 31, 2008 for its study of vertical and horizontal fiscal balances between the different levels of government in Canada.

Professional and Other Services	\$ 11,200
Transportation and Communications	—
All Other Expenditures	1,000
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 12,200</b>

It was moved by the Honourable Senator Stratton that the draft budget application be adopted and that the Chair submit the budget to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration.

After debate, the question being put on the motion, it was adopted.

The committee proceeded to consider the following draft budget application for the fiscal year ending March 31, 2008, for the purposes of its study of bills, subject-matter of bills, and Estimates:

Professional and Other Services	\$ 46,800
Transportation and Communications	15,000
All Other Expenditures	1,000
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 62,800</b>

It was moved by the Honourable Senator Rompkey, P.C., that the draft budget application be adopted and that the Chair submit the budget to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration.

*Également présentes :* Du Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement : Tara Gray et Lydia Scratch, analystes.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 28 février 2007, le comité entreprend son étude des dépenses prévues dans le Budget des dépenses pour l'exercice se terminant le 31 mars 2008, à l'exception du crédit 10 du Parlement.

#### COMPARAÎT :

L'honorable Vic Toews, C.P., député, président du Conseil du Trésor.

#### TÉMOINS :

*Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada :*

David Moloney, secrétaire adjoint principal, Secteur de la gestion des dépenses;

Laura Danagher, directrice exécutive, Division des opérations et prévisions de dépenses, Secteur de la gestion des dépenses.

Le président fait une déclaration.

À 8 h 35, le ministre fait une déclaration puis, aidé des autres témoins, répond aux questions.

À 10 h 25, la séance est interrompue.

À 10 h 27, le comité examine l'ébauche de budget suivante pour l'exercice se terminant le 31 mars 2008, aux fins de son étude sur l'équilibre fiscal vertical et horizontal entre les divers ordres de gouvernement au Canada.

Services professionnels et autres	11 200 \$
Transports et communications	—
Autres dépenses	1 000 \$
<b>TOTAL</b>	<b>12 200 \$</b>

Il est proposé par l'honorable sénateur Stratton qu'on adopte l'ébauche de budget, et que le président la soumette au Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration.

Après discussion, la question, mise aux voix, est adoptée.

Le comité étudie l'ébauche de budget suivante pour l'exercice se terminant le 31 mars 2008, aux fins de son étude des projets de loi, de la teneur de ces derniers et des prévisions budgétaires :

Services professionnels et autres	46 800 \$
Transports et communications	15 000 \$
Autres dépenses	1 000 \$
<b>TOTAL</b>	<b>62 800 \$</b>

L'honorable sénateur Rompkey, C.P., propose qu'on adopte l'ébauche de budget et que le président la soumette au Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration.

After debate, the question being put on the motion, it was adopted.

At 10:40 a.m., pursuant to rule 92(2)(f), the committee proceeded in camera to consider draft reports.

It was agreed that senators' staff be authorized to remain during this in camera session.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, April 26, 2006, the committee continued its examination of the expenditures set out in the estimates for the fiscal year ending March 31, 2007. (*For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 1, dated April 26, 2006.*)

The committee considered a draft report.

It was moved by the Honourable Senator Eggleton, P.C., that the report be adopted.

The question being put on the motion, it was adopted.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, February 22, 2007, the committee continued its study of the expenditures set out in the Supplementary Estimates (B) for the fiscal year ending March 31, 2007, with the exception of Parliament Vote 10.

The committee considered a draft report.

It was moved by the Honourable Senator Eggleton, P.C., that the report be adopted.

The question being put on the motion, it was adopted.

At 10:43 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, March 21, 2007  
(31)

[English]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day, in camera, at 6:27 p.m. in room 705, Victoria Building, the Chair, the Honourable Joseph A. Day, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Biron, Day, Eggleton, P.C., Mitchell, Nancy Ruth and Ringuette (6).

*In attendance:* Tara Gray and Lydia Scratch, Analysts, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament, and Lynn Gordon, Committee Clerk, Committees Directorate, Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, February 28, 2007, the committee continued its examination of the expenditures set out in the estimates for the fiscal year ending March 31, 2008, with the exception of Parliament Vote 10.

Après discussion, la question, mise aux voix, est adoptée.

À 10 h 40, conformément à l'alinéa 92(2)f) du Règlement, le comité poursuit la séance à huis clos pour examiner des ébauches de rapport.

Il est convenu que le personnel des sénateurs soit autorisé à demeurer dans la pièce pendant cette séance à huis clos.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 26 avril 2006, le comité poursuit son examen des dépenses prévues dans le Budget des dépenses pour l'exercice se terminant le 31 mars 2007. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 1 des délibérations du comité du 26 avril 2006.*)

Le comité examine une ébauche de rapport.

Il est proposé par l'honorable sénateur Eggleton, C.P., que le rapport soit adopté.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 22 février 2007, le comité poursuit son étude des dépenses projetées dans le Budget supplémentaire des dépenses (B) pour l'exercice se terminant le 31 mars 2007, à l'exception du crédit 10 du Parlement.

Le comité étudie une ébauche de rapport.

L'honorable sénateur Eggleton, C.P., propose d'adopter le rapport.

La question, mise aux voix, est adoptée.

À 10 h 43, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le mercredi 21 mars 2007  
(31)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à huis clos, à 18 h 27, dans la salle 705 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Joseph A. Day (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Biron, Day, Eggleton, C.P., Mitchell, Nancy Ruth et Ringuette (6).

*Également présentes :* Du Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement : Tara Gray et Lydia Scratch, analystes; et de la Direction des comités du Sénat : Lynn Gordon, greffière de comité.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 28 février 2007, le comité poursuit son examen des dépenses prévues dans le Budget des dépenses pour l'exercice se terminant le 31 mars 2008, à l'exception du crédit 10 du Parlement.



Pursuant to rule 92(2)(f), the committee proceeded to consider a draft report.

It was moved by the Honourable Senator Mitchell, that the report be adopted, subject to the changes made at this meeting and that the Chair present the report to the Senate.

The question being put on the motion, it was adopted.

The committee discussed a future draft agenda.

It was agreed that the committee begin hearings on Bill S-215 with officials from the Department of Finance on Tuesday, March 27, 2007.

It was agreed that the staff prepare a list of potential witnesses for the committee's study of Bill S-215 and for the study on issues relating to the vertical and horizontal fiscal balances.

At 6:50 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

*La greffière du comité,*

Catherine Piccinin

*Clerk of the Committee*

OTTAWA, Tuesday, March 27, 2007  
(32)

[English]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9:31 a.m. in room 2, Victoria Building, the Chair, the Honourable Joseph A. Day, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Biron, Day, Mitchell, Nancy Ruth, Ringuette, and Stratton (6).

*In attendance:* Tara Gray and Lydia Scratch, Analysts, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, February 20, 2007, the committee began its examination of Bill S-215, to amend the Income Tax Act in order to provide tax relief.

WITNESSES:

*Department of Finance Canada:*

Baxter Williams, Personal Income Tax Division, Tax Policy Branch;

Don Wilson, Senior Chief, Personal Income Tax Division, Tax Policy Branch.

The Chair made a statement.

Conformément à l'alinéa 92(2)f) du Règlement, le comité examine une ébauche de rapport.

L'honorable sénateur Mitchell propose que le rapport soit adopté sous réserve des changements apportés au cours de cette séance, et que le président le dépose au Sénat.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Le comité discute d'une ébauche de programme pour ses futures réunions.

Il est convenu que le comité commence le mardi 27 mars 2007 ses audiences sur le projet de loi S-215 en présence de fonctionnaires du ministère des Finances.

Il est convenu que le personnel prépare une liste de témoins potentiels pour l'étude du projet de loi S-215 par le comité ainsi que pour l'examen de questions portant sur l'équilibre fiscal horizontal et vertical au Canada.

À 18 h 50, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le mardi 27 mars 2007  
(32)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui, à 9 h 31, dans la salle 2 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Joseph A. Day (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Biron, Day, Mitchell, Nancy Ruth, Ringuette et Stratton (6).

*Également présentes :* De la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement : Tara Gray et Lydia Scratch, analystes.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 20 février 2007, le comité entreprend son examen du projet de loi S-215, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu afin d'accorder des allègements fiscaux.

TEMOINS :

*Ministère des Finances Canada :*

Baxter Williams, Division de l'impôt des particuliers, Direction de la politique de l'impôt;

Don Wilson, chef principal, Division de l'impôt des particuliers, Direction de la politique de l'impôt.

Le président fait une déclaration.

The witnesses answered questions.

At 10:37 a.m. the committee suspended.

At 10:39 a.m., pursuant to rule 92(2)(e), the committee resumed in camera to consider a draft future agenda.

At 10:47 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

Les témoins répondent aux questions.

À 10 h 37, la séance est interrompue.

À 10 h 39, conformément à l'alinéa 92(2)e) du Règlement, le comité reprend la séance à huis clos afin d'examiner une ébauche de programme pour ses futures réunions.

À 10 h 47, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ :*

*La greffière suppléante du comité,*

Lynn Gordon

*Acting Clerk of the Committee*

**REPORTS OF THE COMMITTEE**

Wednesday, March 21, 2007

The Standing Senate Committee on National Finance has the honour to present its

**ELEVENTH REPORT**

Your Committee, to which were referred the Supplementary Estimates (B), 2006-2007, has, in obedience to the Order of Reference of Thursday, February 22, 2007, examined the said Estimates and herewith presents its report.

Respectfully submitted,

---

Wednesday, March 21, 2007

The Standing Senate Committee on National Finance has the honour to present its

**TWELFTH REPORT**

Your Committee, to which were referred the 2006-2007 Estimates, has, in obedience to the Order of Reference of Wednesday, April 26, 2006, examined the said Estimates and herewith presents its final report.

Respectfully submitted,

---

Thursday, March 22, 2007

The Standing Senate Committee on National Finance has the honour to present its

**THIRTEENTH REPORT**

Your Committee, to which were referred the 2007-2008 Estimates, has, in obedience to the Order of Reference of Wednesday, February 28, 2007, examined the said Estimates and herewith presents its first interim report.

Respectfully submitted,

*Le président,*

JOSEPH A. DAY

*Chair*

*(Text of the reports appear following the evidence)*

**RAPPORTS DU COMITÉ**

Le mercredi 21 mars 2007

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales a l'honneur de présenter son

**ONZIÈME RAPPORT**

Votre Comité, auquel a été référé le Budget supplémentaire des dépenses (B) 2006-2007, a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 22 février 2007, examiné ledit Budget et présente ici son rapport.

Respectueusement soumis,

---

Le mercredi 21 mars 2007

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales a l'honneur de présenter son

**DOUZIÈME RAPPORT**

Votre Comité, auquel a été référé le Budget des dépenses 2006-2007, a, conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 26 avril 2006, examiné ledit Budget et présente ici son rapport final.

Respectueusement soumis,

---

Le jeudi 22 mars 2007

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales a l'honneur de présenter son

**TREIZIÈME RAPPORT**

Votre Comité, auquel a été référé le Budget des dépenses 2007-2008, a, conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 28 février 2007, examiné ledit Budget et présente ici son premier rapport intérimaire.

Respectueusement soumis,

*(Le texte des rapports paraît après les témoignages)*



**EVIDENCE**

OTTAWA, Tuesday, February 27, 2007

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 10:17 a.m. to examine the Supplementary Estimates (B), laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 2007.

**Senator Joseph A. Day** (*Chairman*) in the chair.

[*Translation*]

**The Chairman:** Welcome to this 29th meeting of the Standing Senate Committee on National Finance that is starting right now. I am Senator Joseph A. Day and I am Chairman of the Committee.

[*English*]

This committee's field of interest is government spending, either directly through the estimates or indirectly through bills that provide borrowing authority or bear upon the spending proposals identified in the estimates.

Today we will begin consideration of the government's Supplementary Estimates (B), laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 2007.

The 2006-07 Supplementary Estimates (B) seek Parliamentary approval for expenditures that were not sufficiently developed or known at the time of the 2006-07 Main Estimates or the Supplementary Estimates (A) tabled earlier this year and dealt with by this committee before Christmas.

I would like to welcome our witness this morning, appearing not for the first time before this committee, but for the first time in his new role as President of the Treasury Board, the Honourable Vic Toews.

Mr. Toews was first elected to the House of Commons in the year 2000 and was re-elected in 2004 and 2006. He also served as Minister of Justice and Attorney General of Canada. Before his career in federal politics, Minister Toews was a member of the Legislative Assembly of the Province of Manitoba. He is a lawyer by formation and background. Mr. Toews also acted as legal counsel for the Premier of Manitoba at the Meech Lake accord discussions in 1990 and was appointed Queen's Counsel in 1991.

Joining Mr. Toews, and certainly no strangers to our committee, from the Treasury Board of Canada, Secretariat, we are pleased to welcome again Mr. David Moloney, Senior Assistant Secretary, Expenditure Management Sector, and Ms. Laura Danagher, Executive Director, Expenditure Operations and Estimates Division, Expenditure Management Sector. We will all remember those titles.

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le mardi 27 février 2007

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 10 h 17 pour l'étude du Budget des dépenses supplémentaires (B), déposé au Parlement pour l'exercice se terminant le 31 mars 2007.

**Le sénateur Joseph A. Day** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Français*]

**Le président :** Je vous souhaite la bienvenue à cette 29<sup>e</sup> réunion du Comité sénatorial permanent des finances nationales, qui débute maintenant. Je suis le sénateur Joseph A. Day et j'exerce les fonctions de président de ce comité.

[*Traduction*]

Le comité se penche sur les dépenses gouvernementales, que ce soit directement, sur le budget lui-même, soit indirectement, en étudiant les projets de loi qui accordent des pouvoirs d'emprunt ou qui portent sur les propositions de dépenses établies dans le budget.

Aujourd'hui, nous allons entreprendre l'examen du Budget supplémentaire des dépenses (B) du gouvernement déposé au Parlement pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 2007.

Le Budget supplémentaire des dépenses (B) de 2006-2007 requiert l'approbation du Parlement pour l'engagement de dépenses qui n'ont pas été suffisamment détaillées ou qui n'étaient pas connues lors du dépôt du Budget principal des dépenses ou du Budget supplémentaire des dépenses (A) 2006-2007 déposé plus tôt cette année et que notre comité a examiné avant Noël.

Je tiens à souhaiter la bienvenue à notre témoin de ce matin, qui n'en est pas à sa première comparution devant notre comité, mais qui comparait aujourd'hui pour la première fois dans son nouveau rôle de président du Conseil du Trésor, l'honorable Vic Toews.

M. Toews a été élu pour la première fois à la Chambre des communes en 2000, et a été réélu en 2004 et en 2006. Il a également occupé le poste de ministre de la Justice et procureur général du Canada. Avant de faire carrière en politique fédérale, le ministre Toews a siégé comme député à l'Assemblée législative du Manitoba. Il est avocat de formation et possède beaucoup d'expérience dans ce domaine. M. Toews a également été conseiller juridique du premier ministre du Manitoba lors des discussions sur l'accord du lac Meech en 1990 et a été nommé conseiller de la reine en 1991.

Accompagnent aujourd'hui M. Toews, et ce ne sont certes pas des étrangers à notre comité non plus, du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, nous avons le plaisir de souhaiter la bienvenue à nouveau à M. David Moloney, secrétaire adjoint principal, Secteur de la gestion des dépenses, et à Mme Laura Danagher, directrice exécutive, Division des opérations et prévisions de dépenses, Secteur de la gestion des dépenses. Nous allons tous nous souvenir de ces titres.

Mr. Minister, I will hand the floor to you. I understand you have a short presentation, after which senators will be anxious to ask questions on these Supplementary Estimates (B).

**Hon. Vic Toews, P.C., M.P., President of the Treasury Board:** I appreciate being here. I am pleased to discuss the 2006-07 Supplementary Estimates (B).

After my preliminary remarks, we will be pleased to take your questions and comments. Owing to the experience of my two colleagues, and to my lack of experience, I believe they will be answering most of the questions. It will be a learning lesson not only for honourable senators but also for myself.

Tabling the Main Estimates and supplementary estimates to seek Parliament's authority for spending is a critical part of Parliament's oversight of the government's spending plans. Over the past few years, in response to requests by parliamentarians, we have made several improvements to the estimates documents to provide more meaningful information to parliamentarians and to make these documents more user-friendly.

Changes we have made include providing clearer summary tables, a presentation of the gross funding requirements for each organization, and an explanation of the funds available to offset new spending requirements. In addition, a table was added to each organization's page to reflect all transfers between votes, both within and across organizations, including a full description of the transfer. These transactions are also summarized in the table at the beginning of the document. These improvements allow parliamentarians to get a better understanding of the government's spending plans to hold government to account.

The 2006-07 Supplementary Estimates (B) seek Parliament's approval to spend a total of \$424.5 million on expenditures that were not sufficiently developed or known at the time of the 2006-07 Main Estimates or the 2006-07 Supplementary Estimates (A). They also provide information to Parliament about reductions totalling \$314.4 million to projected statutory spending that Parliament has already approved in legislation, for a net supplementary estimates of \$110.1 million.

Through these Supplementary Estimates (B), the government is moving forward with priorities announced in the Speech from the Throne, Budget 2006 and the November 2006 economic and fiscal update. These priorities include increased funding of \$74.2 million for agriculture and agri-food, specifically \$40.4 million to support the Cover Crop Protection Program in response to flood damage in 2005 and 2006. That announcement was made by the Minister of Agriculture in my own riding

Monsieur le ministre, je vous cède la parole. Je crois savoir que vous souhaitez faire un bref exposé, après quoi les sénateurs auront bien hâte de vous poser des questions sur le Budget supplémentaire des dépenses (B).

**L'honorable Vic Toews, C.P., député, président du Conseil du Trésor :** Je suis heureux d'être ici et de discuter du Budget supplémentaire des dépenses (B) pour 2006-2007.

Après ma déclaration d'ouverture, nous nous ferons un plaisir de répondre à vos questions et de réagir à vos commentaires. Étant donné la vaste expérience que possèdent mes deux collègues, et mon manque d'expérience, je crois que ce sont eux qui répondront à la plupart des questions. Non seulement les honorables sénateurs en tireront quelque chose, mais moi aussi.

Le dépôt du Budget principal et du Budget supplémentaire des dépenses afin de demander au Parlement l'autorisation de procéder à des dépenses constitue un volet fondamental de la surveillance des plans de dépenses du gouvernement par le Parlement. Ces dernières années, à la demande des parlementaires, nous avons apporté plusieurs améliorations aux documents du budget des dépenses afin de leur fournir une information plus significative et d'accroître la convivialité de ces documents.

Entre autres, nous avons amélioré la clarté des tableaux sommaires, nous avons présenté les besoins financiers bruts pour chaque organisation et nous avons fourni une explication des fonds disponibles pour justifier les nouveaux besoins de dépenses. En outre, nous avons ajouté un tableau à la page de chaque organisation afin de tenir compte de tous les transferts entre crédits, à l'intérieur des organisations et entre elles, et nous avons ajouté une description complète du transfert. Ces opérations sont également résumées dans un tableau inséré au début du document. Ces améliorations permettent aux parlementaires de mieux comprendre les plans de dépenses du gouvernement afin de tenir ce dernier responsable.

Le Budget supplémentaire des dépenses (B) de 2006-2007 vise à obtenir l'autorisation du Parlement de consacrer 424,5 millions de dollars à des dépenses qui n'avaient pas été suffisamment précisées ou qui n'étaient pas connues à l'époque du dépôt du Budget principal des dépenses de 2006-2007 ou du Budget supplémentaire des dépenses (A) de 2006-2007. Il informe également le Parlement de réductions totalisant 314,4 millions de dollars au chapitre des dépenses législatives prévues que le Parlement a déjà approuvées en vertu d'une loi, ce qui se traduit par un budget supplémentaire des dépenses net de 110,1 millions de dollars.

En présentant ce Budget supplémentaire des dépenses (B), le gouvernement donne suite aux priorités annoncées dans le discours du Trône, dans le budget de 2006 et dans la Mise à jour économique et financière de novembre 2006. Parmi ces priorités, mentionnons une augmentation de 74,2 millions de dollars pour l'agriculture et l'agroalimentaire, plus particulièrement des sommes de 40,4 millions de dollars pour appuyer le Programme de couverture de culture pour compenser les dommages causés



of Provencher, which has been affected by severe flooding over the last number of years. This was certainly a very welcome program.

We have \$33.8 million for new opportunities for agricultural initiatives to foster investments that support the transition of farmers, agri-food and agri-product into new areas of opportunity. Again, speaking as a rural MP, this is a very welcome measure.

We have \$32.6 million to provincial and territorial governments for the delivery of youth justice services and programs, a program that I was familiar with in my former role as the Minister of Justice, and \$30.6 million to implement the reduction of the goods and services tax rate and for measures related to personal tax credits.

Mr. Chairman, these supplementary estimates reflect the government's commitment to deliver on its priorities as promised in the Speech from the Throne, the budget, and the economic and fiscal update.

As I mentioned earlier, providing parliamentarians with better information about the government's spending plans is one of the ways Canada's new government is strengthening accountability and rebuilding the trust of Canadians. It is also why we are moving as expeditiously as possible to implement the Federal Accountability Act, one of the most comprehensive and complex pieces of legislation ever passed. I want to pay particular credit to my predecessor, now Minister of the Environment, for his concerted and difficult work, as well as the work of my staff, in bringing that legislation forward.

That legislation contains dozens of measures. It makes substantive changes to over 45 federal statutes and creates two new ones. Together, these touch virtually every part of government and beyond. As is common with complex legislation, different sections of the act come into force at different times. I note that there has been some debate in the press and otherwise about concern about the act not coming into force immediately in all respects upon proclamation, but, in fact, Mr. Chairman, given the very complex nature of the act, my staff has sat down and set out a timetable, a reasonable and rational schedule, given the amount of consultation that still needs to take place in various respects. I am very pleased with the progress that was made not only before the act came into force but also what is ongoing at the present time.

Many elements of the act came into force on Royal Assent, including the designation of deputy ministers and deputy heads as accounting officers, and the new mandate for the Auditor General to "follow the money." Other provisions of the Federal Accountability Act come into force on specific dates. For

par les inondations en 2005 et 2006. Cette annonce a été faite par le ministre de l'Agriculture dans ma propre circonscription de Provencher, qui a été touchée par de graves inondations au cours des dernières années. Ce programme était certainement le bienvenu.

Nous avons 33,8 millions de dollars pour financer des initiatives de création de débouchés pour le secteur agricole afin de favoriser des investissements qui appuient l'orientation d'agriculteurs, et de produits agricoles et agroalimentaires, vers de nouveaux secteurs d'activités et marchés. Là encore, en tant que député d'une région rurale, je dis que ce programme est très bien accueilli.

Une somme de 32,6 millions de dollars a été attribuée aux provinces et aux territoires pour la présentation de services et l'exécution de programmes de justice pour les jeunes, programme que je connaissais bien lorsque j'étais ministre de la Justice, et l'affectation de 30,6 millions de dollars pour réaliser la réduction du taux de la taxe sur les produits et services et pour l'adoption de mesures liées aux crédits d'impôt personnels.

Monsieur le président, le présent budget supplémentaire des dépenses tient compte de l'engagement du gouvernement à donner suite aux priorités énoncées dans le discours du Trône, dans le Budget et dans la Mise à jour économique et financière.

Comme je l'ai déjà mentionné, l'un des moyens que le nouveau gouvernement du Canada a pris pour raffermir la responsabilisation et rétablir la confiance des Canadiens consiste à fournir aux parlementaires une information de meilleure qualité sur les plans de dépenses du gouvernement. C'est également pourquoi nous procédons le plus rapidement possible pour mettre en œuvre la Loi fédérale sur la responsabilité, l'une des lois les plus vastes et les plus complexes qui aient été adoptées. Je tiens à remercier tout particulièrement mon prédécesseur, qui est maintenant ministre de l'Environnement, pour les efforts concertés et difficiles qu'il a déployés, de même que mon personnel pour le travail effectué pour déposer cette loi.

La loi renferme des dizaines de mesures, prévoit d'importants changements qui influenceront sur plus de 45 lois fédérales et en créeront deux nouvelles. Ensemble, ces mesures visent presque tous les secteurs de l'administration fédérale, et même plus. À l'instar d'autres lois complexes, diverses dispositions de cette loi entreront en vigueur à des dates différentes. Je sais que dans la presse et ailleurs on s'est inquiété du fait que la loi n'entraîne pas en vigueur immédiatement à tous égards une fois la sanction royale proclamée, mais en fait, monsieur le président, compte tenu de la nature très complexe de la loi, mon personnel a pris la peine d'établir un calendrier, qui se veut raisonnable et rationnel, compte tenu des consultations qui doivent encore avoir lieu à divers égards. Je suis très satisfait des progrès qui ont été réalisés non seulement avant que la Loi entre en vigueur, mais aussi des progrès qui se font actuellement.

Bon nombre d'éléments de la loi sont entrés en vigueur à la date de la sanction royale, entre autres la désignation des sous-ministres et des administrateurs généraux à titre d'administrateurs des comptes, et le nouveau mandat confié à la vérificatrice générale de « suivre l'argent à la trace ». D'autres



example, the new electoral financing rules came into force on January 1, 2007. Restrictions on gifts to political candidates will come into force on June 12, 2007.

Earlier this month I made four announcements on the implementation of the act and the action plan. I announced new penalties and sanctions for anyone who commits fraud against the Crown. These new measures toughen and expand on offences in the Financial Administration Act and the Criminal Code. The new indictable offence will carry a maximum penalty of five years of imprisonment for fraud of \$5,000 or less, and a maximum penalty of 14 years for fraud over \$5,000.

The act also promised that we would increase transparency and openness in government. We have delivered. Starting April 1, the Access to Information Act will be extended to cover seven agents of Parliament, five foundations, and the Canadian Wheat Board. With this expansion of the Access to Information Act, the government is now more transparent and open than it has ever been before. This is just the first of two major steps in expanding the Access to Information Act to more organizations.

We also announced the launch of consultations on the provisions of the new Lobbying Act. Consultations start on March 1, and I believe the consultation period extends to March 23. These consultations are a critical part of the regulatory process as they ensure that views of stakeholders, lobbyists and Canadians are taken into account to make the new online registry work for its users and for Canadians. These measures increase transparency and ensure that the few who abuse the trust of Canadians and commit fraud will be subject to prosecution and tougher penalties.

Accountability in government is also about stronger accountability for results. That is why I announced immediate steps in response to the report by the Blue Ribbon Panel on grants and contributions. Making these programs more effective and efficient means that we can focus on better results for the individuals and the organizations that use them and the taxpayers who pay for them.

We have accomplished much in the short time since the act received Royal Assent. My commitment is to continue to work to bring the provisions of the act into force as expeditiously as possible, recognizing that all the pieces need to be in place to ensure that affected organizations are ready to properly administer the new activities and to comply with the law. The Federal Accountability Act is the first step in rebuilding public trust in government.

Another step in ensuring Canadians' hard-earned tax dollars are well spent is using our new expenditure management system to improve how spending is managed. In November, we

dispositions de la Loi fédérale sur la responsabilité sont entrées en vigueur à des dates précises. Par exemple, les nouvelles règles sur le financement électoral ont été appliquées le 1<sup>er</sup> janvier 2007. Les restrictions touchant les dons à des candidats politiques seront en vigueur six mois plus tard, le 12 juin 2007.

Au début du mois, j'ai effectué quatre annonces concernant la mise en œuvre de la loi et du plan d'action. J'ai annoncé de nouvelles pénalités et sanctions contre quiconque commet une fraude au détriment de l'État. Ces nouvelles mesures raffermissent et précisent les pénalités prévues par la Loi sur la gestion des finances publiques et le Code criminel. Le nouvel acte criminel sera passible d'une peine d'emprisonnement de cinq ans pour une fraude d'au plus 5 000 \$, et d'une peine d'emprisonnement maximale de 14 ans pour une fraude de plus de 5 000 \$.

La loi prévoyait également une plus grande transparence et une ouverture accrue de la part du gouvernement. Nous avons tenu notre promesse. À compter du 1<sup>er</sup> avril, la Loi sur l'accès à l'information sera maintenant applicable à sept mandataires du Parlement, à cinq fondations et à la Commission canadienne du blé. Grâce à cette mesure, le gouvernement n'a jamais affiché autant de transparence et d'ouverture. Ce n'est là que la première de deux étapes importantes de l'application de la Loi sur l'accès à l'information à un plus grand nombre d'organismes.

Nous avons également annoncé que des consultations seraient menées à compter du 1<sup>er</sup> mars sur les dispositions de la nouvelle Loi sur le lobbying. Ces consultations, qui se poursuivront jusqu'au 23 mars, représentent un élément fondamental du processus réglementaire parce qu'elles garantissent la prise en compte du point de vue des intervenants, des lobbyistes et des Canadiens pour assurer le fonctionnement efficace du nouveau système d'enregistrement en ligne, tant pour ses utilisateurs que pour les Canadiens. Ces mesures accroissent la transparence et font en sorte que les rares personnes qui abusent de la confiance des Canadiens et commettent une fraude s'exposent à des poursuites judiciaires et à des peines plus sévères.

Toutefois, la responsabilité au sein du gouvernement vise également une responsabilité accrue à l'égard des résultats. C'est pourquoi j'ai annoncé des mesures immédiates à la suite de la diffusion du rapport du Groupe d'experts sur les subventions et contributions. En rendant ces programmes plus efficaces et plus efficaces, nous pouvons insister sur l'amélioration des résultats pour les particuliers et les organisations qui les utilisent et pour les contribuables qui en assument le coût.

Nous avons accompli beaucoup de travail en peu de temps, depuis la sanction royale de la loi. Je m'engage à poursuivre le travail pour assurer la mise en œuvre des dispositions de la loi dans les plus brefs délais, conscient que tous les éléments doivent être en place pour que les organismes visés puissent administrer correctement leurs nouvelles activités et se conformer à la loi. La Loi fédérale sur la responsabilité constitue la première mesure prise en vue de rétablir la confiance du public dans le gouvernement.

Une autre mesure consiste à faire en sorte que l'impôt provenant des revenus durement gagnés par les Canadiens soit bien utilisé à l'aide de notre nouveau système de gestion des

announced the directions for a new expenditure management system. Our goal is to ensure that every tax dollar spent is well spent.

Simply put, our new approach to expenditure management will support managing for results by establishing clear responsibilities for departments to better define the expected outcomes of new and existing programs. It will support decision making for results by ensuring that all new programs are fully and effectively integrated with existing programs by reviewing all spending to ensure efficiency, effectiveness and ongoing value for money. It will support reporting for results by improving the quality of departmental and government-wide reporting to Parliament.

A statistic I bring forward from time to time, a statistic that has really impressed me but not necessarily in a positive way, is that in six years the A-based budgets of Parliament have gone from \$45 billion to \$90 billion. That is an impact of about \$1,500 for every family of four in this country every year. It is a lot of money. I am urging that we adopt this expenditure management review and that we not only look at new programs but also examine past spending to ensure that the money that we are spending on existing A-based programs is in fact money still well spent and that Canadians are receiving value for those programs. Ultimately, this new system will ensure that all government programs are effective, efficient, focused on results and provide value for taxpayers' money.

Mr. Chairman, I have presented the 2006-07 Supplementary Estimates (B) in the context of our ongoing efforts to ensure accountability in government. I believe the estimates will help bring clarity to the government's spending and will help Parliament hold us to account for results. Ultimately, our aim is to ensure that we spend taxpayers' hard-earned money effectively and for the benefit of Canadians. Canadians deserve nothing less.

I will conclude my remarks at this point and would be pleased to address your questions and comments. However, as I have indicated, it may well be that my staff will answer many more questions than I am able to in this context.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Minister. I expect a number of interesting questions will be posed. The primary purpose for our meeting today is to deal with Supplementary Estimates (B) so that we can be ready when the supply bill comes through based on this. We do appreciate your comments with respect to the Federal Accountability Act and the schedule for implementing that act. You are quite right that there is a lot of

dépenses afin d'améliorer les façons de dépenser. En novembre, nous avons annoncé les orientations d'un nouveau système de gestion des dépenses. Notre but consiste à veiller à ce que chaque dollar d'impôt soit dépensé judicieusement.

En termes simples, notre nouvelle approche de la gestion des dépenses appuiera une gestion axée sur les résultats en établissant des responsabilités claires pour les ministères, afin qu'ils définissent mieux les résultats prévus des programmes existants et nouveaux. Elle appuiera aussi un nouveau processus décisionnel centré sur les résultats en veillant à ce que tous les nouveaux programmes soient intégrés efficacement et entièrement aux programmes existants, grâce à un examen de toutes les dépenses, pour assurer une utilisation efficiente, efficace et optimale des fonds. Elle appuiera en outre un système de rapports axé sur les résultats en améliorant la qualité des rapports soumis au Parlement par les ministères et l'ensemble du gouvernement.

Je parle à l'occasion d'une statistique qui m'a véritablement impressionné, mais pas nécessairement de façon positive, à savoir qu'en six ans, les budgets de services votés du Parlement sont passés de 45 milliards à 90 milliards de dollars. Cela crée un impact d'environ 1 500 \$ pour chaque famille de quatre personnes au pays chaque année. C'est beaucoup d'argent. Je soutiens que nous devrions adopter cet examen de la gestion des dépenses très rapidement et que non seulement nous examinions les nouveaux programmes, mais que nous examinions également les dépenses passées pour nous assurer que l'argent que nous affectons aux programmes actuels de services votés soit en fait de l'argent qui soit bien dépensé et que les Canadiens en aient pour leur compte dans le cadre de ces programmes. En bout de ligne, ce nouveau système permettra de faire en sorte que tous les programmes du gouvernement soient efficaces, efficients, axés sur les résultats et qu'ils permettent au contribuable d'en avoir pour son argent.

Monsieur le président, j'ai présenté le Budget supplémentaire des dépenses (B) de 2006-2007 dans le cadre de nos efforts soutenus pour assurer la responsabilité du gouvernement. À mon avis, le budget des dépenses permettra de préciser les dépenses du gouvernement et aidera le Parlement à nous rendre responsables des résultats. Notre but ultime consiste à veiller à ce que nous dépensions l'argent dûment gagné par les contribuables d'une manière efficace, pour le plus grand bien des Canadiens. Les Canadiens ne méritent rien de moins.

Monsieur le président, voilà qui met un terme à mon allocation. Et maintenant, je serai heureux de répondre à vos questions et de recueillir vos commentaires. Cependant, comme je l'ai précisé, il se pourrait très bien que mon personnel réponde à beaucoup plus de questions que je serai capable de le faire dans ce contexte.

**Le président :** Merci beaucoup, monsieur le ministre. Vous pouvez vous attendre à des questions intéressantes. L'objectif premier de la réunion d'aujourd'hui est d'examiner le Budget supplémentaire des dépenses (B) afin d'être prêts lorsque le projet de loi de crédits sera déposé en fonction de celui-ci. Nous vous remercions de vos commentaires concernant la Loi fédérale sur la responsabilité et le calendrier de mise en œuvre. Vous avez tout à



interest within the Senate about the government's intentions regarding that act, probably because there was so much focus on the Senate during its study of the bill.

**Senator Ringuette:** Welcome, Mr. Minister. I have two questions, and the first has to do with your direct responsibility in regards to human resources for the public service. I see that there is no additional funding here to go towards the objective of removing geographic barriers for public service jobs. I know that there was one objective of removing the barriers for the jobs located in the national capital. However, that is not enough. We need to remove the geographic barriers to all federal jobs throughout the country. It is a question of mobility rights under the Charter. It also would mean that the federal government is giving leadership in regards to labour mobility, which is also an inter-provincial trade barrier. Mr. Minister, I would like to know what your government's prospects are in regard to removing those geographic barriers and what the cost will be under the estimates.

**Mr. Toews:** A great deal of concern has been expressed regarding the restrictions on individuals being eligible to apply for government jobs in the federal public service. In many cases, eligibility was restricted to people living in the national capital area and the closer surrounding area. In opposition, our party expressed concern about that particular issue, and I think we do need to move to make the public service accessible in terms of employment opportunities to people right across the country. I think that is a good principle to adopt.

There are concerns about that, and there need to be limitations when the perceived benefits may well be outweighed by costs. That balancing act needs to be done, especially for summer jobs or short-term positions. We do not want to move somebody from the Yukon in order to take a three-month term position here. Similarly, we would not want to uproot youth and bring them here for some of the youth jobs in the National Capital Commission. Of course, we have other types of programs, interim programs and others, that perform a function for youth.

Generally speaking, we support the concept of labour mobility and that principle. I do not know whether I can answer anything in respect of the costs at this time. We may have to discuss that in particular with the minister responsible.

**Senator Ringuette:** I guess the answer to my question is that you support it in principle, but you do not seem ready to act upon the issue.

**Mr. Toews:** I know that this will be the subject of a debate. A bill is before the Senate, and I believe it will come to the House in due course. As the debate surrounding that bill takes place, we

fait raison de dire que le Sénat s'intéresse beaucoup aux intentions du gouvernement à l'égard de cette loi, sans doute parce que le Sénat était lui-même un point de mire lors de l'étude de ce projet de loi.

**Le sénateur Ringuette :** Soyez le bienvenu, monsieur le ministre. J'aimerais vous poser deux questions, et la première concerne votre responsabilité directe en matière de ressources humaines pour la fonction publique. Je constate que le Budget supplémentaire (B) ne prévoit aucun crédit supplémentaire en vue d'abolir les obstacles géographiques qui empêchent d'occuper un emploi dans la fonction publique. Je sais qu'on s'est efforcé d'abolir les obstacles pour les postes situés dans la capitale nationale. Cependant, cela n'est pas suffisant. Il faut éliminer les obstacles géographiques pour tous les emplois fédéraux dans tout le pays. C'est une question de droit à la mobilité conféré par la Charte. Cela voudrait dire également que le gouvernement fédéral fait preuve de leadership en matière de mobilité de la main-d'œuvre, car l'absence de mobilité est également un obstacle au commerce interprovincial. Monsieur le ministre, j'aimerais savoir ce que prévoit faire votre gouvernement pour abolir ces obstacles géographiques et quels sont les coûts prévus à cet effet dans le budget.

**M. Toews :** Beaucoup se sont dits inquiets des restrictions imposées aux particuliers qui seraient admissibles à des postes gouvernementaux dans la fonction publique fédérale. Dans bien des cas, l'admissibilité était restreinte aux personnes vivant dans la capitale nationale et dans les environs immédiats. Par contre, notre parti a exprimé son intérêt envers cette question en particulier, et je pense que nous devons effectivement adopter des mesures pour faire en sorte que les possibilités d'emploi dans la fonction publique soient accessibles aux personnes de toutes les régions du pays. À mon avis, cela constitue un bon principe de départ.

La question est préoccupante, mais il doit y avoir des limites quand les coûts dépassent de loin les avantages escomptés. Il faut établir un certain équilibre, en particulier pour les emplois d'été et les postes à court terme. Nous ne voulons pas déménager quelqu'un du Yukon qui viendra occuper un poste de trois mois ici. De même, nous ne voudrions pas déraciner des jeunes et les amener ici pour qu'ils occupent des postes à la Commission de la capitale nationale. Bien sûr, nous avons d'autres genres de programmes, des programmes provisoires et autres, qui sont destinés aux jeunes.

En général, nous sommes en faveur de la mobilité de la main-d'œuvre et du principe qui sous-tend cette réalité. Je ne sais pas si je peux vous dire quoi que ce soit au sujet des coûts pour l'instant. Il faudrait peut-être en discuter avec le ministre responsable.

**Le sénateur Ringuette :** Si je comprends bien, la réponse à ma question est que vous appuyez le principe, mais vous ne semblez pas disposés à agir en la matière.

**M. Toews :** Je sais que cette question fera l'objet d'un débat. Le Sénat est actuellement saisi d'un projet de loi, et je crois qu'il sera renvoyé à la Chambre en temps opportun. Au moment où le



will be able perhaps to flesh out our ideas a little more. The bill itself, although I do not support it in every respect, is a good point to begin that discussion.

**Senator Ringette:** My other line of questioning has to do with an additional cost on page 66 of the supplement for funding to implement and administer the Canada-U.S. softwood lumber agreement of 2006. I see that \$20.1 million is going towards that cost. I think that is about the same amount that the Government of Canada was facing in regards to the judicial contesting of the previous softwood agreement under NAFTA. I believe there is no gain and no loss in regards to the costs, whether we were contesting under NAFTA or what we have been given as a deal.

The other issue is that the Canada Revenue Agency and the Department of Justice will be seeking a total of \$217 million in incremental funding over the next nine years to implement the agreement. Issues developed last week and the U.S. government is not very pleased with the provincial governments that are helping to modernize the softwood industry in their provinces.

Mr. Minister, what kind of good deal did we sign if it will cost us all this money and still we have a big question mark in regards to the Americans saying that we are not living up to that agreement? We lost our sovereignty, we lost thousands of jobs and there are small rural communities that are becoming ghost towns because they lost that revenue from the softwood lumber sector. I see all these costs again for the federal government.

**Mr. Toews:** The provinces, without exception, supported this agreement, in my recollection. The vast majority of softwood lumber producers supported this agreement. There will always be costs in implementing an agreement. I cannot comment on your suggestion that we have lost jobs because of this agreement. I think that this agreement has provided a degree of stability in the softwood lumber industry. There have always been job losses and job gains in this industry depending upon market conditions. As we know, the American housing market had suffered and had gone down for a while. I do not know whether that was part of the impact on certain communities in Canada, but I understand that the American housing market is coming back. It is looking promising in that respect. The Canadian housing market is strong.

In essence, you are questioning whether this agreement was a wise policy move. All I can say is that that is perhaps better left to the minister himself to explain. Minister Emerson is a very knowledgeable individual. I have heard him explain and defend this agreement numerous times and I have been very impressed with his arguments. He served in that capacity with the previous government. He has not changed his mind on the benefit of that softwood lumber agreement.

débat aura lieu, nous serons en mesure de préciser nos idées un tout petit peu plus. Le projet de loi comme tel, même si je n'en appuie pas toutes les dispositions, est un bon point de départ de cette discussion.

**Le sénateur Ringette :** Mon autre question concerne les coûts additionnels à la page 68, soit les crédits supplémentaires pour la mise en œuvre et l'administration de l'accord sur le bois d'œuvre Canada-États-Unis conclu en 2006. Je vois que 20,1 millions de dollars sont consacrés à cet accord. Je pense que c'est à peu près la même somme que le gouvernement du Canada aurait dû engager pour contester devant les tribunaux l'accord précédent en vertu de l'ALENA. En ce qui concerne les coûts, je crois qu'il n'y a ni gain ni perte, que l'on ait contesté l'accord en vertu de l'ALENA ou que l'on ait accepté l'accord qui a été signé.

L'autre problème, c'est que l'Agence du revenu du Canada et le ministère de la Justice vont demander au total 217 millions de dollars de crédits supplémentaires au cours des neuf prochaines années pour mettre l'accord en œuvre. Des problèmes ont surgi la semaine dernière et le gouvernement américain n'apprécie guère que les gouvernements provinciaux aident à moderniser l'industrie du bois d'œuvre dans leurs territoires respectifs.

Monsieur le ministre, avons-nous vraiment signé une bonne entente si nous devons engager tout cet argent pour la faire appliquer et que nous nous demandions encore si les Américains pensent que nous ne respectons pas l'accord? Nous avons perdu notre souveraineté, nous avons perdu des milliers d'emplois et de petites collectivités rurales sont en train de devenir des collectivités fantômes parce qu'elles ont perdu ces recettes tirées du secteur du bois d'œuvre. Je vois que c'est encore le gouvernement fédéral qui assumera tous ces coûts.

**M. Toews :** Les provinces, sans exception, étaient en faveur de cet accord, si je me souviens bien. C'était aussi le cas de la grande majorité des producteurs de bois d'œuvre. Il en coûte toujours de l'argent pour mettre une entente en œuvre. Je ne peux faire de commentaires sur ce que vous dites, à savoir que nous avons perdu des emplois à cause de cette entente. Je crois que l'entente offre un certain niveau de stabilité dans l'industrie du bois d'œuvre. Cette industrie a toujours connu des pertes et des gains selon les conditions du marché. Comme nous le savons, le marché de la construction résidentielle américain a souffert et a décliné pendant un certain temps. Je ne sais pas si cela fait partie des répercussions que certaines collectivités ont subies au Canada, mais je crois savoir que le marché de la construction résidentielle américain est en train de reprendre son souffle. Il semble prometteur. Le marché canadien, lui, est solide.

Essentiellement, vous vous demandez si cette entente a été une bonne entente sur le plan politique. Tout ce que je peux dire, c'est qu'il vaudrait peut-être mieux demander au ministre lui-même de s'expliquer. Le ministre Emerson est une personne très compétente. Je l'ai entendu expliquer et défendre cette entente à maintes reprises et j'ai toujours été très impressionné par ses arguments. Il était ministre responsable du bois d'œuvre dans le gouvernement précédent. Il n'a pas changé d'avis sur les avantages qu'offre l'entente sur le bois d'œuvre.

My department is responsible for ensuring that the costs necessary to implement that agreement are moneys well spent. If there are aspects of the costs that you feel may not be warranted, I am sure my department will look at that. However, I cannot agree with you that it is bad policy and I think that in order to implement this policy through the softwood lumber agreement, this money is necessary from what I have been able to determine.

**Senator Ringette:** In regards to policy, I guess we will agree to disagree, because it seems that the not-too-distant future will prove the policy was a wrong move.

**Senator Mitchell:** Welcome. The government recently announced an extra \$200 million for reconstruction in Afghanistan. Is that net new aid money or a transfer from somewhere else? Or is it for the next fiscal year?

**Mr. Toews:** Are you talking of yesterday's announcement?

**Senator Mitchell:** Or very recently.

**Mr. Toews:** I am sorry, I do not have that information, but I will get it to you.

**Senator Mitchell:** I would very much like to know whether it is net new money or a shifting.

**The Chairman:** Please let our clerk have that information and we will circulate it to all members of our committee.

**Senator Mitchell:** We are waiting for the appointments commissioner to be appointed. It has been probably 75 days since that bill was passed, a long time. In the interim, while we have been told by Minister Fortier that an effort has been made to establish the specifications for that job, a good number of political appointments have been made with only one specification, that the appointees had to be Conservatives, I believe. I am wondering whether you might put a moratorium on those kinds of appointments until such time as you get the appointments commissioner appointed. I notice that you have money applied for that process here, so it is underway. Would it not be appropriate to stop making appointments until you have the appointments commissioner in place?

**Mr. Toews:** I think that certain appointments will have to continue, whether or not the appointments commissioner is in place. Our government has made those determinations on a case-by-case basis. I think they could have moved more quickly to make appointments in that respect, but I think, because the commissioner is going to be appointed, there has been some delay in making some of these appointments.

As for the suggestion that the only requirement is that they be Conservatives, I certainly have not seen evidence of that. This does not affect directly the appointments commissioner's responsibilities, but I recall, as Minister of Justice, recommending a former president of the Laurier Club with no known

Mon ministère a la responsabilité de veiller à ce que l'argent nécessaire pour mettre en œuvre cette entente soit bien dépensé. Si vous estimez que certains de ces coûts ne sont peut-être pas justifiés, je suis certain que mon ministère se penchera sur la question. Cependant, je ne suis pas d'accord avec vous qu'il s'agit d'une politique néfaste et je pense que pour mettre en œuvre cette politique à l'aide de l'entente sur le bois d'œuvre, ces crédits sont nécessaires d'après ce que j'ai pu établir.

**Le sénateur Ringette :** En ce qui concerne la politique, je pense que nous allons convenir de ne pas être d'accord, parce que l'avenir pas très lointain prouvera que cette politique était erronée.

**Le sénateur Mitchell :** Soyez le bienvenu. Le gouvernement a annoncé récemment des crédits supplémentaires de 200 millions de dollars pour la reconstruction en Afghanistan. S'agit-il de nouveaux crédits pour l'aide ou d'un transfert provenant d'ailleurs? Ou encore, est-ce que ce sont des crédits pour le prochain exercice?

**M. Toews :** Est-ce que vous parlez de l'annonce d'hier?

**Le sénateur Mitchell :** Ou de l'annonce toute récente.

**M. Toews :** Je suis désolé, je n'ai pas cette information, mais je vais la trouver pour vous.

**Le sénateur Mitchell :** J'aimerais beaucoup savoir s'il s'agit de nouveaux crédits nets ou d'un transfert.

**Le président :** Si vous voulez, nous allons demander à notre greffier de trouver ces renseignements, après quoi nous les distribuerons à tous les membres du comité.

**Le sénateur Mitchell :** Nous attendons la nomination du ou de la commissaire aux nominations publiques. Le projet de loi a été adopté depuis probablement 75 jours, c'est beaucoup. Entre-temps, tandis que le ministre Fortier nous dit que des efforts sont déployés pour établir les exigences de ce poste, un bon nombre de nominations politiques ont été effectuées sous réserve d'une seule exigence, à savoir que les personnes nommées devaient être des conservateurs, je crois. Je me demande si vous pourriez imposer un moratoire sur ce genre de nominations jusqu'à ce que le ou la commissaire aux nominations publiques soit désigné. Je remarque que vous avez ici des crédits utilisés à cette fin, donc les choses sont lancées. Ne serait-il pas mieux de cesser de faire ces nominations jusqu'à ce que le ou la commissaire aux nominations publiques soit en poste?

**M. Toews :** Je pense que certaines nominations devront continuer de se faire, que le ou la commissaire aux nominations publiques soit en place ou non. Notre gouvernement a pris ces décisions au cas par cas. Je pense qu'il aurait pu faire plus de nominations plus rapidement, mais je crois que dans l'attente de la désignation du ou de la commissaire, il y a eu un certain retard dans ces nominations.

Quant à ce que vous dites, à savoir que la seule exigence est d'être conservateur, je n'ai certainement aucune preuve à cet égard. Ces nominations ne touchent pas directement les responsabilités du ou de la commissaire aux nominations publiques, mais je me souviens, quand j'étais ministre de la



Conservative connections. In fact, the only connection she had was as a fundraiser for one of the Liberal leadership candidates. If the criteria were to be a Conservative, then I made a mistake in recommending that individual for the bench.

**Senator Mitchell:** I can't imagine that. She might be the exception that proves the rule.

**Mr. Toews:** Actually, I could mention a few others.

**The Chairman:** We need more exceptions.

**Senator Mitchell:** Yes, we need more exceptions to really disprove the rule.

I am very interested in the expenditure management initiative and two of the three criteria: managing for results and decision making for results.

I am struck by the fact that earlier in the year the government cancelled climate change programs that were implemented by the previous government. What is interesting, in the context of the meeting, is that those programs were evaluated by your Treasury Board as being exceptionally efficient. We have a memorandum to the minister that outlines the Treasury Board Secretariat's estimate that these programs were costing \$10 a ton. That would have contributed to a reduction of 20 mega-tons, which is just under 10 per cent of what Canada has to do under Kyoto. It was hugely significant, but the programs were just cancelled out of hand. I have pursued a number of avenues to try to get information that might support the contention by some of your colleagues that those programs were inefficient. In fact, your own department said that they were very efficient.

The long and short of my question is this: What assurances can we have that this managing for results and decision making for results are anything more than rhetoric? You had information that those programs were efficient and they were cancelled. Under these criteria, clearly those programs were getting results. If we are managing for results, we should have continued them.

**Mr. Toews:** I guess we could have a debate on the efficiency of those programs. I am not slighting the work of Treasury Board analysts who took a look at that. As we know, often at the onset of programs, things look like they are doable, like they are effective and efficient, and then sometimes the operation indicates that that is not the case. One of the more glaring examples of that was the long gun registry and the problems in the administration there. Obviously Treasury Board had examined the gun registry very carefully, had given the policy directions and made certain determinations. Speaking

Justice, d'avoir recommandé la nomination d'une ancienne présidente du Laurier Club qui n'avait aucun lien avec les conservateurs. En fait, le seul lien qu'elle avait, c'est qu'elle était responsable de la collecte de fonds de l'un des candidats à la direction du Parti libéral. Si l'un des critères consistait à être conservateur, alors j'ai commis une erreur en recommandant que cette personne soit nommée juge.

**Le sénateur Mitchell :** C'est incompréhensible. C'est peut-être l'exception qui confirme la règle.

**M. Toews :** En fait, je pourrais vous en mentionner quelques autres.

**Le président :** Allez-y. Nous avons besoin d'autres exceptions.

**Le sénateur Mitchell :** Oui, nous avons besoin d'autres exceptions pour véritablement infirmer la règle.

Je suis très intéressé par l'initiative sur la gestion des dépenses et deux des trois critères, à savoir : gestion en fonction des résultats et décision axée sur les résultats.

Je suis étonné de voir qu'au début de l'année, le gouvernement a annulé des programmes sur les changements climatiques qui avaient été mis en œuvre par le gouvernement précédent. Ce qui est intéressant, dans le contexte de la réunion d'aujourd'hui, c'est que ces programmes ont été évalués par votre Conseil du Trésor qui les a jugés exceptionnellement efficaces. Nous avons une note de service destinée au ministre dans laquelle le Secrétariat du Conseil du Trésor estime que ces programmes devaient coûter 10 \$ la tonne. Ces programmes auraient contribué à réduire de 20 mégatonnes les gaz à effet de serre, ce qui est tout juste en dessous des 10 p. 100 de ce que le Canada s'est engagé à atteindre en vertu de Kyoto. C'était là un résultat extrêmement important, mais les programmes ont été annulés sans coup férir. J'ai consulté diverses sources pour essayer d'obtenir de l'information pouvant appuyer l'hypothèse de certains de vos collègues, à savoir que ces programmes étaient inefficaces. En fait, votre propre ministère a dit que les programmes étaient très efficaces.

Ma question, finalement, est donc la suivante : Quelles assurances pouvons-nous avoir que cette gestion et ce processus décisionnel axés sur les résultats ne sont rien d'autre que de la rhétorique? Vous saviez que ces programmes étaient efficaces et ils ont été annulés. Conformément à ces critères, il ne faisait aucun doute que ces programmes donnaient des résultats. Si nous faisons de la gestion axée sur les résultats, nous aurions dû poursuivre ces programmes.

**M. Toews :** Je pense que nous pourrions tenir un débat sur l'efficacité de ces programmes. Je ne veux pas démolir le travail des analystes du Conseil du Trésor qui se sont penchés sur la question. Comme nous le savons, souvent, au début, les programmes paraissent réalisables, efficaces et efficients, mais leur mise en place révèle parfois que ce n'est pas le cas. L'un des exemples les plus frappants est le registre des armes à feu et les problèmes qu'a causés l'administration de ce programme. De toute évidence, le Conseil du Trésor avait examiné le registre des armes à feu très soigneusement, il avait donné les orientations



on a non-partisan basis, I would say the result was very apparent that it was not as effective or as efficient as it should have been.

I think managing for results and decision making for results is appropriate to do, but the last point is reporting for results. I think that third component is every bit as important as the managing and decision making for results, because reporting results gives us the information that allows you and me to have the discussion as to whether or not a policy is good or bad in terms of the effectiveness of money spent.

**Senator Mitchell:** One quick follow-up, then, because I agree, absolutely. That means that you will be giving us reporting on the results of the transit bus pass initiative, which the former minister, Rona Ambrose, indicated has now replaced the equivalent of 56,000 cars. This is almost incomprehensible to conclude; one can hardly imagine how that could be. Will we be getting a reporting for results on results from you on that specific program to show how efficient or inefficient it is as a climate change initiative?

**Mr. Toews:** We will not be able to report on every program every year. The schedule of reports as to when programs are reviewed still needs to be determined. In fact, I am having those discussions right now with the Minister of Finance.

I can assure you that it is the Minister of Finance's priority that we have a system where we not only report but have decision making for results and managing for results, and we are meeting very shortly regarding what that will involve, how often a program will be reviewed and how much money it will cost.

**Senator Mitchell:** It would be important to publish the schedule of which programs will be reported when and which will not be reported so that there is no implication or suggestion that you would be reporting on the programs that seem to be getting results and failing to report on the ones that are not getting results. I would like to see a schedule, as I am sure the Canadian people would as well.

I would also like to see some prioritization. If I can put in a plug, it would seem to me that as important as Kyoto and climate change programs are, they should be reported on all the time because they are controversial. Your group believes it may not even be a problem, but if it is, you are not aggressive about it. Others who are deeply concerned about climate change need to focus the government's, the public's and industry's attention on achieving what I believe to be absolutely achievable results and not falling into this belief that we just cannot do it and throw up our arms.

stratégiques et pris certaines décisions. Je dis ceci de façon bien objective, et je crois qu'à l'évidence le résultat démontrait que le programme n'était pas aussi efficace et efficient qu'il aurait dû l'être.

Je pense qu'il convient de faire une gestion axée sur les résultats et d'avoir un processus décisionnel axé sur les résultats, mais ce qui importe avant tout, c'est de faire la preuve des résultats. Je crois que cette troisième composante est tout aussi importante que la gestion et la prise de décisions axées sur les résultats parce que l'évaluation des résultats nous donne l'information qui nous permet, à vous et à moi, de délibérer sur le mérite d'une politique par rapport aux sommes engagées.

**Le sénateur Mitchell :** Une question de suivi rapide alors, parce que je suis tout à fait d'accord. Cela veut dire que vous nous donnerez une évaluation des résultats sur l'initiative concernant le laissez-passer de transport en commun qui, selon l'ancienne ministre Rona Ambrose, remplace maintenant l'équivalent de 56 000 voitures. Il est presque incompréhensible d'en venir à une telle conclusion; il est difficile d'imaginer comment on peut arriver à une telle conclusion. Allez-vous nous donner une évaluation des résultats concernant ce programme en particulier pour nous montrer à quel point cette initiative sur les changements climatiques est efficace ou non.

**M. Toews :** Nous n'allons pas être capables de produire un rapport sur chaque programme, chaque année. Le calendrier de l'examen des programmes n'est pas encore établi. En fait, j'en discute actuellement avec le ministre des Finances.

Je peux vous assurer qu'il est prioritaire pour le ministre des Finances de concevoir un système qui nous permette non seulement de produire des rapports, mais d'avoir un processus décisionnel et un système de gestion axés sur les résultats; nous allons nous rencontrer très bientôt pour savoir ce que cela implique, pour déterminer à quelle cadence les programmes seront examinés et ce qu'il en coûtera pour ce faire.

**Le sénateur Mitchell :** Il serait important de publier le calendrier des programmes qui feront l'objet d'un examen et des autres, de sorte que l'on évite de penser ou que l'on n'insinue pas que vous allez faire un rapport sur les programmes qui semblent donner des résultats et que vous omettiez de publier des rapports sur ceux qui n'en donnent pas. J'aimerais voir ce calendrier, et je suis sûr que la population canadienne le souhaite également.

J'aimerais voir quelles sont vos priorités. Si vous me permettez une suggestion, il me semble que, aussi importants que soient Kyoto et les programmes sur les changements climatiques, ils devraient toujours faire l'objet d'un rapport d'évaluation parce qu'ils sont controversés. Votre parti estime que cela peut n'être même pas un problème, mais dans le cas contraire, vous ne faites pas grand-chose. Quant aux autres qui sont véritablement préoccupés par les changements climatiques, ils doivent amener le gouvernement, le public et l'industrie à s'intéresser à obtenir ce que je crois être des résultats absolument réalisables et non pas croire que nous ne pouvons rien faire et qu'il faut jeter l'éponge.

**Mr. Toews:** I think your suggestion is an interesting one. I will take that up with the Minister of Finance and other officials. I certainly know that he wants an orderly review of all programs in a specific period of time.

The question of how long a period of time obviously impacts on how much money we will have to put into the process. Some suggestions have been made to me about how we can report on a more regular basis without its costing quite as much money as has been proposed. It is not a cheap program to run.

**Senator Di Nino:** My first question deals with the additional funding that has been provided for the Canadian biotechnology initiative, which has been around for a while. I do not think enough money has been put into that initiative. I think it should probably be considered at a higher level.

I wonder if you could provide some information on the strategy that exists in that initiative to be able to use more of the resources that we have available to change the dependence we have on fossil fuels, et cetera, and get things going that will both help the economy and address the development of additional alternatives to improve the environment.

**Mr. Toews:** Indeed, biotechnology is an important issue. I know that in rural Canada especially there is a lot of enthusiasm about biofuels, biodiesel, ethanol and other alternatives to existing fuel sources. It is seen not only as a benefit to our environment but also as a real benefit to making our rural farm economy more sustainable. It is actually a very exciting opportunity.

Detailed questions concerning the Canadian Biotechnology Strategy should be directed to Industry Canada, which was designated as the lead department for this initiative at its inception following cabinet approval in 1998. The Canadian Biotechnology Strategy, CBS, replaced a national biotechnology strategy first established in 1983 as the government's renewed commitment to balance the social and economic benefits of biotechnology against the need to protect the environment and human and health safety.

The CBS is a horizontal initiative involving ten departments and agencies. Work is undertaken according to annual CBS work plans within five elements or areas: innovation in addressing national challenges; supportive business environments; spark regulation; international impacts; and public information and engagement.

Funds transferred from Supplementary Estimates (B) will fund interdepartmental initiatives across all five main elements. More specifically, the funds will be used to strengthen interdepartmental collaboration to deliver Canada's regulatory responsibilities for biotechnology products; to develop a federal bio-economy and bio-products policy agenda; to address biotechnology opportunities for Canadian companies in the health sector; to address regulatory challenges such as aquatic biotechnology and plant molecular farming; to advance Canada's international

**M. Toews :** Votre suggestion me paraît intéressante. Je vais en faire part au ministre des Finances et à d'autres fonctionnaires. Je sais pertinemment qu'il veut avoir un examen ordonné de tous les programmes dans un délai bien précis.

De toute évidence, le délai a des répercussions sur les crédits que nous affecterons au processus. Certains m'ont proposé des façons de faire des rapports de manière plus régulière sans qu'il en coûte plus que ce qui a été proposé. Ce programme coûte cher.

**Le sénateur Di Nino :** Ma première question concerne les crédits supplémentaires qui sont accordés à la Stratégie canadienne de la biotechnologie, qui existe depuis un certain temps. À mon avis, on ne consacre pas suffisamment de crédits à cette initiative. Je pense qu'elle devrait être probablement considérée à un échelon supérieur.

Je me demande si vous pourriez nous donner de plus amples renseignements sur cette stratégie pour que nous puissions utiliser davantage les ressources dont nous disposons afin d'amenuiser notre dépendance à l'égard des combustibles fossiles, etc., et que nous adoptions des mesures qui aideront l'économie et permettront l'élaboration d'autres solutions de rechange pour améliorer l'environnement.

**M. Toews :** De fait, la biotechnologie est une question importante. Je sais que le Canada rural surtout est très emballé par le biodiesel, l'éthanol et d'autres solutions aux combustibles traditionnels. Ces nouveaux carburants sont considérés non seulement avantageux pour notre environnement, mais particulièrement appropriés pour rendre notre économie rurale et agricole plus durable. En réalité, c'est une possibilité très encourageante.

Les questions détaillées concernant la Stratégie canadienne de la biotechnologie devraient être adressées à Industrie Canada, qui a été désigné comme ministère chargé de cette stratégie au moment de sa création après approbation du Cabinet en 1998. La Stratégie canadienne de la biotechnologie, SCB, remplaçait une stratégie nationale en matière de biotechnologie qui a d'abord été créée en 1983 au moment où le gouvernement a renouvelé son engagement à établir un équilibre entre les avantages sociaux et économiques de la biotechnologie en regard du besoin de protéger l'environnement, la sécurité humaine et la santé.

La SCB est une initiative horizontale qui implique 10 ministères et organismes. L'initiative se poursuit selon les plans de travail annuels de la SCB dans cinq éléments ou domaines : innovation pour relever les défis nationaux; milieux d'affaires habilitants; réglementation pertinente; répercussions à l'échelle internationale; engagement et information du public.

Les crédits transférés du Budget supplémentaire des dépenses (B) permettront de financer des initiatives interministérielles dans ces cinq éléments. Plus précisément, les fonds seront utilisés pour renforcer la collaboration interministérielle afin que le Canada puisse assumer ses responsabilités réglementaires concernant les produits biotechnologiques; pour élaborer un programme stratégique fédéral concernant la bioéconomie et les produits biologiques; pour examiner les possibilités qu'offre la biotechnologie pour les entreprises canadiennes dans le secteur de



regulatory interests related to biosafety; to deliver biotechnology communications projects for Canadians and decision-makers; and implement a biotechnology statistics program that provides metrics for Canadian performance.

That is a technical response; more detailed and perhaps more user-friendly explanations could be obtained from the minister involved.

**Senator Di Nino:** I appreciate your response. I was hoping there would be more of an answer dealing with the partnerships one can create with the private sector. I think there was a mention of the health area. I am convinced that this is a good thing for us to do. Having said that, I think it should be in partnership with the private sector as opposed to trying to deliver it from government itself. I am not sure you can answer that.

**Mr. Toews:** I was involved in a recent announcement at the University of Manitoba involving private companies taking ideas and marketing them into commercial applications. It is quite an exciting area. We announced that money. I cannot recall offhand exactly how much money it was, but we saw a real partnership between academics and the private sector. That is exactly what needs to be done to transfer those ideas into a commercial project and bring back value and hopefully some tax dollars for the Canadian government.

**Senator Di Nino:** I appreciate that answer. I think we have to follow up, as you said, with the appropriate minister. This is an exciting program to which we should be dedicating more resources.

One would always applaud a reduction in expenditures generally, but there are areas where I do not think reduction is necessarily a positive thing.

Your supplementary estimates indicate that the funds provided for the Canada Education Savings Grant program have not been taken up. I do not want to say the program has been a failure, but the take-up rates have been very low. That concerns me. I think this program can provide for the preparation of our young people to be ready for the challenges of tomorrow.

There has been some criticism that the promotion of this particular program has not been directed at the appropriate market. Perhaps this should be directed to the appropriate minister, but I wonder if you or your officials would have any comment to make on that.

**Mr. Toews:** Mr. Moloney would like to comment. However, I am certain that the House would welcome any recommendations from this committee on appropriate marketing and to whom we should direct it.

la santé; pour aborder les défis en matière de réglementation comme la biotechnologie aquatique et la moléculture végétale; pour réaliser des projets de communications en matière de biotechnologie destinés aux Canadiens et aux décideurs; pour mettre en œuvre un programme de statistiques sur la biotechnologie qui offre des mesures de rendement du Canada en la matière.

Je vous donne ici une réponse technique; mais peut-être que le ministre responsable pourrait vous donner des explications plus détaillées et plus faciles à comprendre.

**Le sénateur Di Nino :** Je vous remercie de votre réponse. J'espérais que vous me parliez davantage des partenariats que l'on pourrait créer avec le secteur privé. Je pense qu'il a été question du secteur de la santé. Je suis convaincu que c'est une bonne chose pour nous. Cela étant dit, je pense que le gouvernement lui-même devrait établir un partenariat avec le secteur privé plutôt que d'essayer de tout faire seul. Je ne suis pas certain si vous pouvez répondre à cela.

**M. Toews :** J'ai participé récemment à une annonce qui a été faite à l'Université du Manitoba et qui portait sur des sociétés privées qui prennent des idées et les mettent en marché pour en faire des applications commerciales. C'est un secteur tout à fait emballant. Nous avons annoncé les crédits prévus à cette fin. Je ne me souviens pas comme ça de combien d'argent il était question exactement, mais nous avons été à même de constater un véritable partenariat entre les universitaires et le secteur privé. C'est exactement ce qui doit être fait pour transposer ces idées en un projet commercial qui soit rentable et, on l'espère, rentable également pour le gouvernement.

**Le sénateur Di Nino :** Je vous remercie de cette réponse. Je pense que nous devons assurer le suivi, comme vous l'avez dit, auprès du ministre responsable. C'est là un programme passionnant auquel nous devrions consacrer davantage de ressources.

Tout le monde est toujours d'accord avec une réduction générale des dépenses, mais dans certains secteurs, à mon avis, une telle réduction n'est pas nécessairement une chose positive.

Dans votre budget supplémentaire, vous dites que les fonds affectés au programme de la Subvention canadienne pour l'épargne-études n'ont pas été utilisés. Je ne veux pas dire que le programme est un échec, mais les taux de participation sont très faibles. Cela m'inquiète. Je pense que ce programme peut permettre à nos jeunes de se préparer à affronter les défis de demain.

On a reproché aux responsables de ce programme de ne pas en faire la promotion auprès du bon public cible. Je devrais peut-être adresser ma question au ministre responsable, mais je me demande si vous ou vos fonctionnaires avez des commentaires à faire à ce sujet.

**M. Toews :** M. Moloney aimerait faire des commentaires. Cependant, je suis certain que la Chambre accueillerait volontiers toute recommandation de votre comité sur le marketing à faire et le public à viser dans le cadre de ce programme.



**David Moloney, Senior Assistant Secretary, Expenditure Management Sector, Treasury Board of Canada, Secretariat:**

Some of the take-up rates have been less than had been expected in respect of these latest changes. Just over a third of Canadian children — according to our statistics, 34 per cent of Canadian children under 18 — are beneficiaries of a registered education savings plan, which is up from just 4 per cent nine years ago. We had Canadian Education Savings Grants in 2006 totalling \$490 million.

In relation to timing, there are quite understandable but strict restrictions against communications advertising public opinion research when Parliament is dissolved for the purposes of general elections, and that timing has affected the degree to which the government has been able to undertake new activities to publicize this.

There have been issues with the number of providers who have stepped up in the private sector, as you know, in terms of the plans themselves, and there is work going on there. There is also a fair bit of work underway on better serving low- and modest-income families in this area. That work needs to continue. The Canada Learning Bond, which provides up to \$2,000 over 15 years in educational savings to children from low-income families, was part of that. There is an increased matching rate for children from low-income families, and there is an extension of program eligibility to children in care. Some of these further initiatives will take time to roll out, but it seems that the inability of the government to undertake mass media communications has really been part of it.

**Senator Di Nino:** The information I have, Mr. Minister, is that the segment of the potential market that seems to be least involved is the low- and lower-income families. Obviously I do not think we are doing enough of a job to inform them of the availability of this program. I certainly hope that this information gets back to the appropriate minister so that we can do something about that, because I do think it is a very good tool, and one would think that those in the lower-income brackets would be keener to take advantage of it, because the benefits are also higher in relation to the credits that are available.

Minister, the Auditor General has been concerned about or critical of the increase in the use of supplementary estimates. In effect, I think she has equated the increase in the use of supplementary estimates to the change from a deficit to a surplus position, and she has raised some concerns that I happen to share. I believe she is suggesting that good planning should mean that most of the required expenses should come from the Main Estimates instead of using supplementary estimates. Could you comment on that?

**David Moloney, secrétaire adjoint principal, Secteur de la gestion des dépenses, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada :**

En ce qui concerne les tout derniers changements, les taux de participation ont été inférieurs à ce qui avait été prévu. À peine plus du tiers des enfants canadiens — selon nos statistiques, 34 p. 100 des enfants canadiens de moins de 18 ans — sont bénéficiaires d'un régime enregistré d'épargne-études, à peine 4 p. 100 de plus qu'il y a neuf ans. En 2006, les subventions canadiennes pour l'épargne-études totalisaient 490 millions de dollars.

En ce qui concerne le calendrier, il existe des restrictions bien compréhensibles mais strictes interdisant la publication des résultats des recherches d'opinion publique lorsque le Parlement est dissous pour des élections générales, et ce calendrier a eu des répercussions sur les mesures que le gouvernement a pu prendre pour réaliser de nouvelles activités afin de publier ces résultats.

Il y a eu des problèmes concernant le nombre de fournisseurs du secteur privé qui se sont joints au programme en plus grand nombre, comme vous le savez, en ce qui concerne les régimes comme tels, et l'on s'intéresse à cette question. Il se fait actuellement encore passablement de travail pour savoir comment mieux servir les familles à revenus modestes et faibles dans ce domaine. Ce travail doit se poursuivre. Le bon d'études canadien, qui offre jusqu'à concurrence de 2 000 \$ sur 15 ans au titre de l'épargne pour l'éducation des enfants provenant de familles à faibles revenus, faisait partie de cela. Le taux d'appariement augmente pour les enfants de familles à faibles revenus, et les critères d'admissibilité au programme ont été élargis pour les enfants pris en charge par d'autres. Il faudra un certain temps avant que certaines de ces initiatives soient mises en place, mais il semble que l'incapacité du gouvernement à entreprendre des communications dans les médias de masse constitue véritablement un problème.

**Le sénateur Di Nino :** D'après ce que j'en sais, monsieur le ministre, le segment du marché à exploiter et qui semble le moins participer au programme est celui des familles à plus faibles revenus. De toute évidence, je pense que nous n'en faisons pas assez pour les informer au sujet de ce programme. J'espère vraiment que cette information sera transmise au ministre responsable de sorte que nous puissions corriger la situation car à mon avis, ce programme est un très bon outil, et je pense que les familles qui sont dans la catégorie des plus faibles revenus seraient bien plus disposées à profiter du programme, parce que les avantages sont également plus élevés en ce qui a trait aux crédits offerts.

Monsieur le ministre, la vérificatrice générale s'est dite préoccupée par le recours plus fréquent aux budgets supplémentaires, ou a critiqué le recours à cette pratique. En effet, je pense qu'elle a établi un lien entre le recours accru aux budgets supplémentaires et le fait qu'une situation déficitaire devienne excédentaire, et elle a soulevé certaines préoccupations que je partage avec elle. À mon avis, elle estime que pour faire une bonne planification, la plupart des dépenses nécessaires doivent provenir du Budget principal des dépenses plutôt que d'utiliser des budgets supplémentaires. Qu'en pensez-vous?

**Mr. Toews:** I am aware of that criticism, senator. My assistant will provide an answer, but I think it is something we need to take note of. I will let the staff assist me.

**Mr. Moloney:** As the Auditor General has observed, the government's fiscal situation has moved from a deficit position to balanced and surplus budgets over the course of a decade. The Auditor General's report compares the average size of supplementary estimates in a decade of surplus to that in a decade of deficits. The report draws the appropriate conclusion. In the budgets in the nine years since the fiscal situation has been balanced we have had new spending proposals coming forward that governments decided relatively late in one fiscal year would start in the next fiscal year, and often they will run for a number of years.

We, in the Treasury Board Secretariat, bring to Treasury Board, so that the president can bring to Parliament, Main Estimates that seek appropriations authority for 130 departments and agencies. In the Main Estimates, which the president tabled an hour ago for next year, we have several hundred votes. It is a rather long, detailed and involved process. It takes us a couple of months of pretty intensive effort to prepare those estimates.

It is unfortunately the case that with budgets that take place in late winter, and with standing orders that require that the Main Estimates must be tabled by March 1, we do not physically have the time to be able to reflect in the Main Estimates to be tabled in late February those initiatives that may be decided around that time. In recent years, 2006-07 being an example, sometimes the Main Estimates have actually been tabled before the budget. Hence, a number of policy-related initiatives come forward only in supplementary estimates.

If those are multi-year initiatives, the second year of that spending will be found in the Main Estimates going forward. That is indeed the case with the initiatives the current government brought forward in the Supplementary Estimates (A) last fall. The ongoing amounts in respect of those initiatives are in fact captured in the Main Estimates that were tabled today for next year.

**Senator Di Nino:** The Auditor General has been looking at this for a number of years, as Mr. Moloney appropriately says. This is not a reflection necessarily of the last supplementary estimates requests or the previous one. It is over the last eight to 10 years. I have the same concern about what the trend seems to be, and I do think that over this period of time we have seen what might be considered another way of getting money other than through the Main Estimates. Your explanation is fair, but this is an area that needs to be examined because it seems to have been growing over the last number of years.

**M. Toews :** J'ai déjà entendu cette critique, sénateur. Mon adjoint répondra à la question, mais je pense que nous devons prendre note de cette question. Je vais laisser les membres de mon personnel me venir en aide.

**M. Moloney :** Comme l'a fait remarquer la vérificatrice générale, la situation financière du gouvernement est passée d'un déficit à un budget équilibré et excédentaire au cours d'une décennie. Dans son rapport, la vérificatrice générale compare la taille moyenne des budgets supplémentaires dans une décennie d'excédents à celle enregistrée dans une décennie de déficits. Le rapport tire la conclusion qui s'impose. Dans les budgets présentés au cours des neuf années qui se sont écoulées depuis que la situation financière du gouvernement est équilibrée, les gouvernements ont décidé relativement tard au cours d'un exercice financier de présenter de nouvelles propositions de dépenses qui verraient le jour au cours de l'exercice financier suivant, et qui se poursuivent souvent pendant plusieurs années.

Nous, au Secrétariat du Conseil du Trésor, faisons en sorte que le Conseil du Trésor puisse permettre au président de présenter au Parlement des budgets supplémentaires dans lesquels on demande des autorisations pour 130 ministères ou organismes. Dans le Budget principal des dépenses, que le président a déposé il y a une heure pour le prochain exercice, nous avons plusieurs centaines de crédits. Il s'agit d'un processus plutôt long, détaillé et exigeant. Nous devons consacrer quelques mois d'efforts très intensifs pour préparer ces prévisions budgétaires.

Il est malheureux qu'avec les budgets qui sont déposés à la fin de l'hiver, et avec le Règlement qui exige que le Budget principal soit déposé avant le 1<sup>er</sup> mars, nous n'ayons pas le temps de pouvoir refléter dans le Budget principal qui doit être déposé à la fin de février les initiatives qui peuvent être décidées autour de cette date. Ces dernières années, 2006-2007 étant un exemple, le Budget principal des dépenses a parfois été déposé avant les prévisions budgétaires. Ainsi, plusieurs initiatives stratégiques ne sont présentées que dans des budgets supplémentaires.

S'il s'agit d'initiatives pluriannuelles, les dépenses pour la deuxième année se trouveront dans le Budget principal qui est présenté. C'est en fait le cas des initiatives que le gouvernement actuel a présentées dans le Budget supplémentaire des dépenses (A) l'automne dernier. Les dépenses permanentes pour ces initiatives sont en fait présentées dans le Budget principal des dépenses qui a été déposé aujourd'hui pour l'an prochain.

**Le sénateur Di Nino :** La vérificatrice générale s'intéresse à cette question depuis plusieurs années, comme M. Moloney l'a si bien dit. Cela ne reflète pas nécessairement les dernières demandes présentées dans les budgets supplémentaires ou la demande précédente. Cela recoupe les huit à 10 dernières années. J'ai la même inquiétude quant à la tendance qui semble se dessiner, et je pense effectivement qu'au cours de cette période, nous avons assisté à ce qui pourrait être considéré comme une autre façon d'obtenir des crédits sans avoir à passer par le Budget principal. Votre explication est bonne, mais c'est là une question qui doit être examinée parce qu'il me semble qu'elle prend de plus en plus d'importance depuis quelques années.



**Senator Nancy Ruth:** I felt hopeful listening to you talk about the expenditure management system, partly because it is to improve how spending is managed to ensure that every tax dollar is well spent.

In my brief time here I have heard Minister Oda in her capacity as Minister for the Status of Women say that women's concerns are in every department and there is analysis in every budgeting line of every department. I have been trying to figure out how or whether that really happens. How is an analysis of women's concerns conducted in departments and who measures the outcomes of that analysis? I do not get answers to my questions that are in any way satisfactory.

You said that the expenditure management system is about measuring and being responsible for tax dollars. How might the expenditure management system work for the gender-based analysis that Canada committed to in 1995? If that gender-based analysis is not done in the expenditure management system, where is it done within the government?

**Mr. Toews:** Are you referring specifically to gender-based analysis?

**Senator Nancy Ruth:** I want to know who measures the impact of budget decisions for the poor, for women, for race issues, for those issues to which Canada theoretically has committed itself. It is the implementation part of it that is so difficult.

We all know that Canada stands first among equals, almost, for what we say. However, when it comes to walking the walk, we are not so good. I want to know why that is, how to get at it, how to improve it and who will do it.

**Mr. Toews:** That is one of our biggest challenges. As I indicated earlier in my presentation, I had been given the figure on the expansion of A-based budgeting, which does not seem to have any real analysis. Once that is in the A-based budget, it is simply accepted and issues, such as value for money or impact on gender, are not considered carefully. Thinking back to initiatives we brought forward as a result of our election platform, if I may relate back to my experience as Minister of Justice, one of my big concerns was always what happens to resources allocated to priorities when the priorities change. If certain priorities are no longer priorities for our government, what happens to the resources that were expended on those priorities? Are those resources now being moved into our new priorities so that we are not simply adding to existing spending but rather are looking at past spending and why we are spending there and then shifting as much as possible?

**Le sénateur Nancy Ruth :** J'ai été remplie d'espoirs à vous entendre parler du système de gestion des dépenses, notamment parce qu'il vise à améliorer la façon dont les dépenses sont gérées pour s'assurer que chaque dollar d'impôt est bien dépensé.

Je suis ici depuis peu, et j'ai entendu la ministre Oda, en sa qualité de ministre de la Condition féminine, dire que les préoccupations des femmes se retrouvent dans chaque ministère et que chaque élément du budget de chaque ministère est analysé. J'essaie de comprendre comment ou si cela se produit véritablement. Comment cette analyse des préoccupations des femmes se fait-elle dans les ministères, et qui mesure les résultats d'une telle analyse? Je n'obtiens jamais de réponses satisfaisantes à mes questions.

Vous avez dit que le système de gestion des dépenses consiste à voir comment on utilise l'argent des contribuables et s'il est dépensé de façon responsable. Comment le système de gestion des dépenses pourrait-il être utilisé pour l'analyse de l'égalité hommes-femmes que le Canada s'est engagé à faire en 1995? Si cette analyse n'est pas faite à l'aide du système de gestion des dépenses, où se fait-elle au gouvernement?

**M. Toews :** Est-ce que vous faites particulièrement référence à l'analyse de l'égalité hommes-femmes?

**Le sénateur Nancy Ruth :** Je veux savoir qui mesure les répercussions des décisions budgétaires sur les pauvres, les femmes, sur les questions raciales, sur les problèmes auxquels le Canada s'est théoriquement engagé à trouver des solutions. C'est la mise en œuvre de ce système qui est tellement difficile.

Nous savons tous que le Canada est au premier rang des pays où il fait bon vivre, pour ce qu'on en dit. Cependant, quand vient le temps de respecter nos engagements, nous ne sommes pas tellement bons. Je veux savoir pourquoi il en est ainsi, comment régler le problème, comment améliorer la situation et qui s'en chargera?

**M. Toews :** C'est là un de nos plus importants défis. Comme je l'ai dit tout à l'heure dans mon exposé, on m'a donné les chiffres sur l'augmentation du nombre des budgets de services votés qui ne semble pas avoir fait l'objet d'une véritable analyse. Une fois que les crédits sont inclus dans le budget des services votés, ils sont simplement acceptés et les problèmes comme l'optimisation des ressources ou l'impact sur les sexes ne sont pas soigneusement pris en considération. Si je pense à des initiatives que nous avons proposées pour donner suite à nos engagements électoraux, si je peux revenir sur mon expérience de ministre de la Justice, l'une de mes grandes préoccupations a toujours été de savoir ce qui advient des ressources affectées à des priorités lorsque les priorités changent. Si certaines des priorités ne sont plus des priorités pour notre gouvernement, qu'advient-il des ressources qui ont été dépensées pour réaliser ces priorités? Est-ce que ces ressources sont maintenant transférées à nos nouvelles priorités de sorte que nous n'ajoutons pas simplement aux dépenses existantes, mais plutôt que l'on considère les dépenses antérieures et pourquoi on dépense de l'argent à telle enseigne pour le redistribuer ensuite à qui mieux mieux?



There is a definite weakness in our overall system in that analysis. That is why I am hopeful about our new initiative, and I will speak with the Minister of Finance about fine tuning it. We are always mindful of the gender issue in almost every decision that we make, such as the process of appointments of judges.

**Senator Nancy Ruth:** I really want to know about the money, minister. It is about the money.

**Mr. Toews:** The money is very important. I can indicate that the thinking of ensuring that there is appropriate recognition for gender in every decision, not only money but also policy, is present. The government expects to see that regardless of the department. The appointment of judges, for example, is always an issue. We are always looking for merit-based appointments but, assuming that people are meritorious, then we look at the issue of gender and try to enhance that. Your comments are timely in terms of the development of clearer criteria in respect of ensuring that reflection.

**Senator Nancy Ruth:** Minister Oda says that it will happen so women in Canada should not worry about cuts to Status of Women because it is happening in other departments. I am trying to find out how that is happening, who is measuring it, who cares and who will be the whipping boy or girl on it. Is there a role for Treasury Board?

**Mr. Toews:** I can provide you with a specific answer. For example, the Management, Resources and Results Structure Policy, MRRS, requires that departments define appropriate, expected results and related measures of performance for all their programs. This applies equally to programs having an explicit gender-related objective as it applies to all other programs. The Treasury Board Secretariat is implementing the MRRS policy and related systems which, when fully implemented, will provide government with a comprehensive picture of spending and performance by program. If a program has a gender-based outcome, the MRRS policy instructs departments to establish a target and a time line to reach that target as well as indicators to inform program managers whether they are on track.

**Senator Ringuette:** It is like the literacy program.

**Senator Nancy Ruth:** Is there a way for me to find out when it is fully implemented and what these little bits in that paragraph you read actually mean? I want to know who is testing it; who is the evaluator; how we know that it is being done; and whose criteria are being used to do it. It is a real struggle for me to find out how this is happening. I understand it was like that for Ms. Maria Minna when she was on the Commons Finance Committee. She too had a rough time trying to figure it out.

Il y a certainement une faiblesse dans tout notre système. C'est pourquoi notre nouvelle initiative me rassure, et je vais m'entretenir avec le ministre des Finances pour qu'on la perfectionne. Nous tenons presque toujours compte de l'égalité hommes-femmes dans presque toutes les décisions que nous prenons, comme le processus de nomination des juges.

**Le sénateur Nancy Ruth :** Monsieur le ministre, je veux vraiment savoir ce qui se passe au sujet de l'argent. C'est d'argent dont je vous parle.

**M. Toews :** L'argent est très important. Je peux vous dire que dans chaque décision que nous prenons, nous nous assurons de tenir compte de l'égalité des sexes, non seulement en ce qui a trait aux crédits, mais aussi aux politiques. C'est une préoccupation du gouvernement, peu importe le ministère intéressé. La nomination des juges, par exemple, est toujours un problème. Nous cherchons toujours à effectuer des nominations en fonction du mérite, mais en supposant que les gens sont méritoires, alors il faut tenir compte de la question de l'égalité des sexes et essayer d'établir un équilibre. Vos observations sont pertinentes en ce qui a trait à l'élaboration de critères plus précis concernant cette réflexion que nous devons nous assurer de faire.

**Le sénateur Nancy Ruth :** La ministre Oda a dit que l'égalité hommes-femmes se fera et que les femmes au Canada ne devraient pas s'inquiéter des compressions effectuées à Condition féminine Canada parce que cette égalité se réalise dans d'autres ministères. J'essaie de comprendre comment cela se passe, qui en prend la mesure, qui s'implique, et qui est le souffre-douleur. Le Conseil du Trésor a-t-il un rôle à jouer là-dedans?

**M. Toews :** Je peux vous donner une réponse précise. Par exemple, la Politique sur la structure de gestion des ressources et des résultats exige que les ministères définissent les résultats qu'ils attendent et les mesures connexes de rendement pour tous leurs programmes. Cela s'applique à tous les programmes qui ont un objectif précis en matière d'égalité hommes-femmes comme cela s'applique à tous les autres programmes. Le Secrétariat du Conseil du Trésor est en train de mettre en œuvre la Politique sur la structure de gestion des ressources et des résultats et les systèmes connexes qui, lorsqu'ils seront opérationnels à 100 p. 100, donneront au gouvernement une vue d'ensemble des dépenses et du rendement par programme. Si un programme vise un résultat axé sur l'égalité des sexes, la politique exige que les ministères établissent une cible et un calendrier pour atteindre cette cible de même que des indicateurs pour informer les gestionnaires de programmes et leur dire s'ils sont sur la bonne voie.

**Le sénateur Ringuette :** C'est comme le programme d'alphabétisation.

**Le sénateur Nancy Ruth :** Est-ce qu'il y a un moyen qui me permette de savoir quand la politique sera pleinement mise en œuvre et ce que ces petites phrases dans ce paragraphe que vous avez lu signifient véritablement? Je veux savoir qui vérifie et qui évalue les choses; comment nous savons que les choses sont faites; et qui sont ceux qui déterminent les critères pour y parvenir. J'ai vraiment beaucoup de difficulté à trouver comment les choses se font. Je crois savoir que c'était la même chose pour

All of us are having a rough time trying to figure out whether it is happening and whether Minister Oda is committed to doing it. I simply do not know how it is done. If you could send a more detailed response to this committee, I would be grateful.

**Mr. Moloney:** I can offer a brief extension that would explain it. First, the MRRS policy requires that departments be more specific about the results they are aiming to achieve. In many specific programs or activities across the country there will be gender-related outcomes and the department should be clear to Parliament about what it is aiming to achieve. Under the policy, the department should clearly report to Parliament on how it is doing with respect to those goals.

Second, the Treasury Board Secretariat looks across departments to see if the results that departments are purporting to achieve align with what we understand to be policy decisions. We also look at the quality of their reporting.

I think I can give you an example from the Treasury Board Secretariat's operations. Each department is accountable, as the senator has said, for conducting gender-based analysis of its own policies and programs, existing and new. The Treasury Board Secretariat undertakes a full-scale policy renewal initiative as we are looking at our entire suite of policies, which are, generally speaking, oriented toward guiding how departments behave and are managed. We look explicitly at each of those policies, which often did not have an explicit gender-based analysis. As we renew them, we pose the specific question internally of how the policy acts advertently or inadvertently in respect of gender issues. That is part of our policy assessment, and the President of Treasury Board brings forward the renewed policies one by one. For each of them, such an analysis will have been done. Each department is responsible for doing that.

**Senator Nancy Ruth:** First, can I assume that that analysis includes disability, race and other criteria, as well as gender? Second, would it be possible for me to see some of the internal documents that measure the impact of gender-based analysis? If I cannot see the documents, then I do not know that it is happening, and that is part of my problem. I do not have any clear analysis and when I look at the blue books, I simply cannot tell; I can only guess.

**Mr. Toews:** We will see what we can provide for you in that respect. Certainly, in my short time with Treasury Board I have seen analysis in respect of minority hirings, for example. It has been brought to my attention so I know that across government

Mme Maria Minna lorsqu'elle siégeait au Comité des finances de la Chambre des communes. Elle aussi avait beaucoup de difficulté à comprendre ce qui se passait. Nous avons tous de la difficulté à savoir si c'est bien ce qui se produit et si la ministre Oda est vraiment disposée à respecter ses engagements. Je ne sais tout simplement pas comment les choses se font. Si vous pouviez envoyer au comité une réponse plus détaillée, je l'apprécierais beaucoup.

**M. Moloney :** Je peux vous donner d'autres détails succincts qui expliqueront les choses. Premièrement, la Politique exige que les ministères soient plus précis quant aux résultats qu'ils veulent obtenir. Dans de nombreux programmes et activités spécifiques, dans tout le pays, il y aura des résultats axés sur l'égalité hommes-femmes et le ministère doit indiquer clairement au Parlement les objectifs qu'il cherche à atteindre. En vertu de la Politique, le ministère doit présenter un rapport clair au Parlement sur son taux de succès quant à l'atteinte de ces buts.

Deuxièmement, le Secrétariat du Conseil du Trésor examine tous les ministères pour voir si les résultats que ces derniers visent à atteindre sont conformes à ce que nous croyons être des décisions stratégiques. Nous examinons également la qualité de leurs rapports.

Je pense pouvoir vous donner un exemple tiré des activités du Secrétariat du Conseil du Trésor. Comme le sénateur l'a dit, chaque ministère est responsable d'effectuer une analyse sur l'égalité des sexes dans ses propres politiques et programmes, existants et nouveaux. Le Secrétariat du Conseil du Trésor entreprend une initiative complète de renouvellement des politiques au moment où nous examinons l'ensemble des politiques qui sont, généralement parlant, orientées de telle sorte qu'elles puissent guider la façon dont les ministères sont gérés et la façon dont ils se comportent. Nous examinons explicitement chacune de ces politiques, qui souvent ne comprennent pas d'analyse explicite de l'égalité hommes-femmes. Au moment où nous renouvelons ces politiques, nous demandons précisément à l'interne quelle influence, négative ou positive, exerce la politique pour régler les problèmes de la réalité hommes-femmes. Cela fait partie de notre évaluation des politiques et le président du Conseil du Trésor propose les politiques renouvelées une par une. Pour chacune d'entre elles, une telle analyse sera effectuée. Chaque ministère a pour tâche de faire cette analyse.

**Le sénateur Nancy Ruth :** Premièrement, puis-je supposer que cette analyse inclut les handicaps, les questions raciales et les autres critères de même que l'égalité hommes-femmes? Deuxièmement, serait-il possible que je voie certains documents internes dans lesquels on mesure l'impact de l'analyse de l'égalité hommes-femmes? Si je ne peux prendre connaissance de ces documents, je ne sais pas alors ce qui se passe et c'est mon problème. Je n'ai pas une analyse claire et lorsque je regarde les budgets, je ne peux simplement pas dire ce qui en est; je ne peux que deviner.

**M. Toews :** Nous allons voir ce que nous pourrions vous fournir à cet égard. Certes, depuis le peu de temps que je suis au Conseil du Trésor, j'ai vu une analyse concernant l'embauche de groupes minoritaires, par exemple. Cette analyse a été portée à



these kinds of issues are being considered. I have not seen specific figures on handicapped individuals but I know about other minorities.

**Senator Nancy Ruth:** I will provide an example. If a government makes recommendations for autism, they are effectively making recommendations for boy children and there is no comparative for girl children, be it on eating disorders or any other female-specific issue. That is the kind of thing that troubles me. I see one policy come out but there is not a balance. I would appreciate seeing whatever you can provide to the committee.

**Mr. Toews:** Are you suggesting that whenever there is a policy on health, for example, that might impact one gender as opposed to the other we find another policy that might impact beneficially the other gender?

**Senator Nancy Ruth:** Within 12 or 18 months, that would be wonderful.

If we send aid to Afghanistan, can we ensure that CIDA, or whoever is responsible for it, is at least doing 50-50? I think that is happening in Afghanistan. That is a good example of how that is working.

The Senate report on Sub-Saharan Africa does a micro credit analysis but no gender analysis. Everyone knows that over 90 per cent of the returns of loans to women are better serviced than they are to men but there is no analysis in the report. Its absence scares me.

**Mr. Toews:** There seems to be tremendous success with micro credits to women. We find that the same success does not occur when that money is given to men. You would not suggest, then, that we pour money into the unsuccessful aspect, would you?

**Senator Nancy Ruth:** No, but if the report does not point it out, we might.

**Mr. Toews:** That is a good point.

**Senator Nancy Ruth:** There is no such thing as "gender neutral." If it is not stated, it usually means "white men," which is a huge problem for those who are not white, too — perhaps not in Africa.

**The Chairman:** You have undertaken to provide us with any analysis and testing of whatever programs are in place now. If you could send that to our clerk so it could be circulated to all members of the committee, we would appreciate it. We are very interested in that.

**Mr. Toews:** It may be quite an undertaking for every department to do that type of analysis. I am not exactly sure what I can give you, but we can give you what Treasury Board does, for example. That might be a good start.

mon attention, de sorte que je sais qu'au sein de tout le gouvernement, ce genre de question est prise en considération. Je n'ai pas de chiffres spécifiques sur les personnes handicapées, mais je sais ce qui advient d'autres minorités.

**Le sénateur Nancy Ruth :** Je vais vous donner un exemple. Si un gouvernement formule des recommandations concernant l'autisme, il présente en fait des recommandations qui touchent les garçons et il n'y a pas de comparatif pour les filles, que ce soit pour les troubles de l'alimentation ou pour tout autre problème spécifiquement féminin. C'est le genre de chose qui me trouble. La politique est publiée, mais il n'y a pas d'équilibre. J'aimerais beaucoup voir ce que vous pouvez remettre au comité.

**M. Toews :** Est-ce que vous nous demandez que chaque fois qu'il y a une politique sur la santé, par exemple, qui peut avoir des répercussions sur un sexe et non sur l'autre, nous trouvions une autre politique qui pourrait avoir des répercussions avantageuses sur l'autre sexe?

**Le sénateur Nancy Ruth :** D'ici 12 ou 18 mois, ce serait bien.

Si nous envoyons de l'aide en Afghanistan, pouvons-nous être certains que l'ACDI, ou peu importe qui est responsable, fait au moins un travail moitié-moitié? Je pense que c'est ce qui se passe actuellement en Afghanistan. C'est un bon exemple de la façon dont cela fonctionne.

Le rapport du Sénat sur l'Afrique subsaharienne renferme une analyse sur le microcrédit mais ne contient pas d'analyse sur l'égalité des sexes. Tout le monde sait que plus de 90 p. 100 des rendements sur les prêts consentis aux femmes sont mieux utilisés qu'ils ne le sont par les hommes, mais il n'y a pas d'analyse dans le rapport. Cette absence me fait peur.

**M. Toews :** Le microcrédit accordé aux femmes semble connaître un succès énorme. Nous ne semblons pas constater le même succès lorsque l'argent est consenti aux hommes. Vous ne diriez pas alors que nous finançons les perdants, n'est-ce pas?

**Le sénateur Nancy Ruth :** Non, mais si le rapport ne le précise pas, nous pourrions le penser.

**M. Toews :** C'est un bon point.

**Le sénateur Nancy Ruth :** La « non-discrimination » n'existe pas. Si cela n'est pas précisé, on parle habituellement des « hommes blancs », ce qui est un énorme problème pour ceux qui ne sont pas Blancs, aussi — peut-être pas en Afrique.

**Le président :** Vous vous êtes engagé à nous fournir une analyse et des évaluations de l'efficacité des programmes qui sont en place actuellement. Si vous pouviez faire parvenir ces renseignements à notre greffier de sorte que nous puissions les distribuer à tous les membres du comité, nous l'apprécierions. Cela nous intéresse beaucoup.

**M. Toews :** Il sera peut-être pas mal difficile pour chaque ministère de faire ce genre d'analyse. Je ne sais pas exactement ce que je peux vous donner, mais nous pouvons vous donner ce que le Conseil du Trésor fait, par exemple. Cela pourrait être un bon point de départ.



**The Chairman:** That would be helpful. We are not asking you to go to every department, but one department must be saying to all of the departments, "Do you have your work done on this gender-based analysis? This is what we are doing in Treasury Board." We would like to see that so we can see how it is being monitored. Are you able to help us with that?

**Mr. Toews:** Yes. I think so.

**Senator Stratton:** Welcome, minister and officials. We will be seeing a fair bit of Mr. Moloney and Ms. Danagher soon. I would like talk about the RCMP.

The Royal Canadian Mounted Police get tugged every which way. For example, there was a strike of security guards in prisons in Saskatchewan. Suddenly, the airports are filling up with the RCMP moving out there. You were a former justice minister. How do you handle that in their budget?

Years ago — hopefully it has been cleared up now — you could drive across Manitoba and right into Regina doing 130 or 150 kilometres an hour, and never see a RCMP officer. Are we overcoming that problem? I noted here there is \$18.8 million dollars in funding for the RCMP for additional staff. What does that mean? Is it for the Regina strike or is it for actually putting boots on the ground to look after the highways?

Do we know? If you do not know at the moment, could you get that information to me? I would appreciate it.

**Mr. Toews:** The issue of the RCMP is very important, particularly in rural Western Canada where the RCMP performs most of the municipal policing functions. I am familiar with the role of the RCMP, as the Minister of Justice both federally and provincially. In 1998, as you will recall, the government of the day decided to shut down the depot. I will never understand why a government would shut down the training of RCMP officers at a time when everyone knew that within five years half of all RCMP officers would be eligible for retirement. That decision put us behind the eight ball in Western Canada in terms of policing and we have not yet recovered. It was a disastrous decision.

I recall one morning sitting in Morris, Manitoba, on Highway 75, one of the main arteries into Canada from the United States. I met an RCMP officer there. He told me that he was the only RCMP officer on duty in a 1600-square-mile area. I asked, "How do you get things done?" He said he was in an unmarked cruiser and people were passing him at 130 kilometres an hour. He simply could not stop them.

I am very pleased to say that that has turned around. We have made a commitment that there will be 1,000 additional RCMP positions. This funding provides the necessary resources and

**Le président :** Cela nous aiderait. Nous ne vous demandons pas de vous adresser à tous les ministères, mais un ministère doit dire à tous les autres : « Avez-vous terminé votre analyse de l'égalité hommes-femmes? C'est ce que nous faisons au Conseil du Trésor. » Nous apprécierions cette initiative afin de pouvoir déterminer quelle surveillance il se fait. Est-ce que vous pouvez nous aider à cet égard?

**M. Toews :** Oui, je le crois.

**Le sénateur Stratton :** Bienvenue à vous, monsieur le ministre et à vos fonctionnaires. Nous allons accueillir assez souvent M. Moloney et Mme Danagher bientôt. J'aimerais parler de la GRC.

La Gendarmerie royale du Canada est bombardée de tous bords et de tous côtés. Par exemple, il y a eu la grève des gardiens de sécurité dans les prisons de la Saskatchewan. Tout à coup, les aéroports sont en train de se remplir d'agents de la GRC. Vous avez été ministre de la Justice. Comment avez-vous tenu compte de cette réalité dans le budget de la GRC?

Il y a plusieurs années — j'espère que le problème est aujourd'hui réglé — on pouvait traverser le Manitoba jusqu'à Regina à 130 ou 150 kilomètres à l'heure, sans jamais apercevoir un agent de la GRC. Est-ce que l'on est en train de régler le problème? Je remarque ici que des crédits additionnels de 18,8 millions de dollars sont accordés à la GRC pour l'engagement de personnel supplémentaire. Qu'est-ce que cela veut dire? Les crédits sont-ils accordés pour contrer les effets de la grève de Regina ou s'ils le sont pour l'embauche de personnel chargé de surveiller la circulation sur les autoroutes?

Est-ce qu'on le sait? Si vous ne le savez pas pour l'instant, pourriez-vous obtenir l'information pour moi? Je l'apprécierais beaucoup.

**M. Toews :** La question de la GRC est très importante, surtout dans les régions rurales de l'Ouest où elle exécute la plupart des fonctions de la police municipale. Je connais bien le rôle de la GRC, en tant que ministre de la Justice fédéral et provincial. En 1998, comme vous vous en souviendrez, le gouvernement de l'époque a décidé de fermer la Division dépôt. Je ne comprendrai jamais pourquoi un gouvernement veut cesser de former des agents de la GRC quand tout le monde sait que dans cinq ans, la moitié des agents de la GRC seront admissibles à la retraite. Cette décision nous a placés dans une situation difficile dans l'Ouest canadien en ce qui a trait aux services policiers et nous n'avons pas encore repris le dessus. Ça a été une décision désastreuse.

Je me souviens un matin de m'être retrouvé à Morris, au Manitoba, sur l'autoroute 75, qui est l'une des principales artères qui mènent des États-Unis au Canada. J'y ai rencontré un agent de la GRC qui m'a dit être le seul agent de la GRC en service dans un secteur de 1 600 milles carrés. Je lui ai demandé comment il arrivait à faire son travail. Il m'a répondu qu'il était dans une voiture banalisée et que les gens le dépassaient à 130 kilomètres à l'heure. Il n'arrivait tous simplement pas à les arrêter.

Je suis très heureux de vous annoncer que la situation a changé. Nous nous sommes engagés à créer 1 000 postes supplémentaires à la GRC. Ces crédits offrent les ressources nécessaires et nous

addresses the resulting increased requirement for prosecutors to handle anticipated additional litigation demands. This was part of our election platform.

As I understand it, we have increased funding to the depot in Regina. I think we are looking at training somewhere in the range of 1,800 officers in a year as opposed to the 800 to 1,000 that were trained under the past administration. The 800 will simply not even keep up with the rate of retirement, so we felt that quite dramatically.

We also noticed that many of the organized crime elements were moving into rural areas. I remember having a discussion with some of my farmers about the gun registry. There were five of them sitting around. Four had not registered but one had because he bought the ammunition for all five. I asked those who had not registered their firearms whether they were not worried about the RCMP knocking at their doors. One individual said, "Before the RCMP come knocking at my door they have to get by two grow operations for marijuana. I am not worried that they will come looking for my firearm."

When I think about it cynically, we have RCMP officers enforcing a registry that makes absolutely no difference. We are putting resources into that while allowing grow ops and organized crime to move into rural areas. There are tremendous detrimental impacts from grow operations. There are risks not only for large urban areas but also for health, environment, fire, and threats to our firefighters. That is now spreading into rural areas. I am pleased to see this initiative, especially from a rural MP's point of view. We can no longer look at this as an urban crime or a rural crime; it is organized crime and it is integrated right across this nation and internationally. The increase in the number of RCMP officers is a tremendous benefit for people in my riding and elsewhere.

I could go with example after example, senator. I recall coming upon an accident scene at the corner of Highway 59 and Highway 52. That is the highway to Steinbeck, Manitoba. There had been a major accident involving a gasoline truck. Volunteer firefighters were directing traffic and doing the cleanup. Not an officer was in sight. Where was the officer? The officer was on another call near Plum Coulee. That must be 50 miles from there. That is how short we were of officers. Volunteer firefighters, as well trained as they are, were directing traffic and overseeing an environmental issue. I was thankful that we have these volunteer firefighters, but was that their responsibility?

I am looking forward to our new, young officers. I am very proud to say that I have a nephew in training with the RCMP, and I hope more young people chose that career.

**Senator Stratton:** Thank you very much.

permettent d'engager le nombre de procureurs nécessaires supplémentaires pour traiter les demandes additionnelles de poursuites. Cela faisait partie de notre plate-forme électorale.

D'après ce que je comprends, nous avons accru les fonds accordés à la Division dépôt à Regina. Nous envisageons, je crois, former environ 1 800 agents par année alors que le gouvernement antérieur en formait de 800 à 1 000. Les 800 ne réussiront même pas à combler les départs à la retraite, ce qui nous a sérieusement inquiétés.

Nous avons également remarqué que nombre des éléments du crime organisé se déplaçaient dans les régions rurales. Je me souviens d'avoir eu une discussion avec certains de mes agriculteurs au sujet du registre des armes à feu. Cinq d'entre eux étaient autour de la table. Quatre n'avaient pas enregistré leur arme, sauf un, parce qu'il achetait les munitions pour les cinq. J'ai demandé à ceux qui n'avaient pas enregistré leur arme à feu s'ils n'avaient pas peur que la GRC frappe à leur porte. L'un d'eux m'a répondu : « Avant que la GRC vienne frapper à ma porte, elle devra s'occuper de deux opérations de culture de marijuana. Je ne crains pas qu'elle vienne s'enquérir de mon arme à feu. »

Quand j'y pense de façon cynique, je constate que des agents de la GRC font appliquer un registre qui n'a absolument aucun impact. Nous mettons nos ressources dans ce registre alors que nous permettons à des opérations de culture de marijuana et au crime organisé de s'infiltrer dans les régions rurales. Ces opérations ont d'énormes répercussions néfastes. Elles constituent des risques non seulement pour les grandes régions urbaines, mais aussi pour la santé, l'environnement, la sécurité incendie et une menace pour nos pompiers. Elles sont maintenant répandues dans les régions rurales. Je suis heureux de ces formations, surtout du point de vue d'un député rural. Nous ne pouvons plus considérer la question comme un crime urbain ou un crime rural; c'est le crime organisé qui est intégré dans tout le pays et à l'échelle internationale. L'augmentation du nombre d'agents de la GRC constitue un avantage énorme pour les gens de ma circonscription et d'ailleurs.

Sénateur, je pourrais vous donner exemple après exemple. Je me souviens d'être arrivé sur les lieux d'un accident à la jonction des autoroutes 59 et 52. Il s'agit de l'autoroute qui mène à Steinbeck, au Manitoba. Il y avait là un accident majeur impliquant un camion transportant de l'essence. Les pompiers volontaires dirigeaient la circulation et effectuaient le nettoyage nécessaire. Aucun agent de la GRC n'était sur place. Où était l'agent? L'agent répondait à un autre appel près de Plum Coulee qui doit être à 50 milles de là. C'est pour vous montrer à quel point nous manquons d'agents de la GRC. Les pompiers volontaires, aussi compétents soient-ils, dirigeaient la circulation et supervisaient un problème environnemental. J'étais content de voir que nous avions ces pompiers volontaires, mais était-ce là leur responsabilité?

J'ai bien hâte d'avoir nos nouveaux agents jeunes. Je suis très fier de dire que j'ai un neveu qui est en formation à la GRC et j'espère que plus de jeunes choisiront cette carrière.

**Le sénateur Stratton :** Merci beaucoup.



**Senator Murray:** I am intrigued by the discussion that has just taken place between the minister and Senator Stratton, and I will ask whether, in the situation that the minister describes, Manitoba had asked for reinforcements or additional police from Ottawa and was told that they were not available.

I will make a couple of comments in general. If you have time and inclination, you can reply. I hear what you are saying, and I think it is very commendable that you want to target the A-bases of the various departments. Programs, as we know, have a tendency to just grow and grow and run away.

I see here, for example, a supplementary estimate for \$16 million for additional public security and anti-terrorism initiatives. Our notes say that this is in addition to the \$153 million requested for this purpose in the Supplementary Estimates (A) for the fiscal year now drawing to a close. We have a further note saying that since Budget 2001, the government has announced incremental funding totalling \$12.5 billion towards this initiative. This supplementary is a horizontal supplementary. However, when I look at that overall figure of \$12.5 billion, it seems almost as if we are building an anti-terrorism program from scratch. We all know that anti-terrorism measures in this country did not start with 9/11. I will join you in cynicism. My particular cynical take on this is that any official or any minister in any department who wants to speed up the approval of a request for funds will somehow find a way to tie it into anti-terrorism, because nobody in the government or in the cabinet or anywhere wants to be the one to say "no" to an anti-terrorism measure or anti-terrorism funding. A bomb will go off somewhere down the road, and then fingers will start being pointed: "It was your fault because you did not give us this extra \$1 million. Blood is on your hands." Such is the level of political dialogue in this country. I wonder whether this whole anti-terrorism field is being subjected to scrutiny that is as rigorous as it should be before the thing simply runs away with the budget.

Going from the sublime to the ridiculous, I see \$30.7 million in a supplementary estimate to the Canada Revenue Agency for the implementation of the GST reduction and a few other things. The government has reduced the GST by 1 percentage point. Are you telling me that the Canada Revenue Agency, which has a budget of about \$3 billion and change, could not find \$30 million to implement this? By the way, why does it take \$30 million to implement a tax cut of the GST? You will be decreasing the GST by another percentage point next year. Will they be back for another \$30 million, or will they hide it as an anti-terrorism measure, perhaps?

There is one more thing I will impose on you as a former Minister of Justice. I see \$18.8 million in funding for the RCMP for hiring additional staff and federal prosecutors. Sure enough, it

**Le sénateur Murray :** Je suis intrigué par la discussion que viennent tout juste d'avoir le ministre et le sénateur Stratton, et je vais demander si, dans la situation que décrit le ministre, le Manitoba avait demandé des renforts ou des agents de police supplémentaires à Ottawa pour se faire dire qu'il n'y en avait pas.

Je vais faire quelques observations générales. Si vous en avez le temps et le désir, vous pouvez réagir. Je comprends ce que vous dites, et je pense qu'il est très louable que vous vouliez cibler les budgets des services votés des divers ministères. Comme nous le savons, les programmes ont tendance à tout simplement prendre de l'expansion, s'élargir encore davantage et disparaître.

Par exemple, je vois ici un crédit supplémentaire de 16 millions de dollars pour d'autres initiatives concernant la sécurité publique et la lutte au terrorisme. D'après nos notes, cela s'ajoute aux 153 millions de dollars demandés à cette fin dans le Budget supplémentaire des dépenses (A) pour l'exercice qui tire à sa fin. Nous avons une autre note indiquant que depuis le budget de 2001, le gouvernement a annoncé des crédits supplémentaires totalisant 12,5 milliards de dollars pour cette initiative. Le Budget supplémentaire est un budget supplémentaire horizontal. Cependant, lorsque je regarde le chiffre total de 12,5 milliards de dollars, j'ai presque l'impression que nous sommes en train de créer un tout nouveau programme de lutte au terrorisme. Nous savons tous que le Canada n'a pas attendu le 11 septembre pour se doter de mesures antiterroristes. Je partage votre cynisme. Quant à moi, ce que je trouve particulièrement cynique ici, c'est que si un fonctionnaire ou un ministre veut accélérer l'approbation d'une demande de fonds, il trouvera une façon quelconque de la relier à des crédits pour lutter contre le terrorisme parce que personne au gouvernement, au Cabinet ou ailleurs ne veut être celui qui dira non à une mesure antiterroriste ou à du financement pour lutter contre le terrorisme. Quand une bombe éclatera quelque part plus tard, les gens commenceront à vous pointer du doigt en disant que c'est de votre faute parce que vous ne leur avez pas donné le million supplémentaire et que vous avez les mains tachées de sang. Le dialogue politique se situe à ce niveau dans notre pays. Je me demande si tout ce domaine de la lutte au terrorisme est assujéti à un examen aussi rigoureux qu'il devrait l'être avant que l'on cesse d'en parler dans le budget.

Pour passer du sublime au ridicule, je vois 30,7 millions de dollars en crédits supplémentaires pour l'Agence du revenu du Canada afin de mettre en œuvre la réduction de la TPS et quelques autres choses. Le gouvernement a réduit la TPS de 1 point de pourcentage. Êtes-vous en train de me dire que l'Agence du revenu du Canada, qui a un budget d'environ 3 milliards de dollars et quelques poussières, ne pourrait pas trouver 30 millions de dollars pour mettre cette réduction en œuvre? Soit dit en passant, pourquoi faut-il 30 millions de dollars pour mettre en œuvre la diminution de la TPS? Vous allez réduire la TPS d'un autre point de pourcentage l'an prochain. L'Agence du revenu reviendra-t-elle demander encore 30 millions de dollars, ou si elle cachera sa demande sous une mesure de lutte au terrorisme, peut-être?

Voici une autre chose que je vais vous imposer en tant qu'ancien ministre de la Justice. Je vois 18,8 millions de dollars de crédits accordés à la GRC pour l'embauche de personnel



is there. I would have thought the hiring of federal prosecutors would be in a vote somewhere under your former department rather than under the RCMP. Could you explain that?

**Mr. Toews:** I cannot, but my colleague here can. I want to leave those questions both on the national revenue issue and on the RCMP and prosecutors issue.

Your first comment was on the RCMP and whether the provinces ask for additional police. Absolutely, they ask. In fact, interestingly, they ramp up their spending and appropriations provincially for the maximum and announce, "We have now \$30 million extra for RCMP," knowing that the federal government could never meet those commitments.

**Senator Murray:** Did Manitoba do such a thing?

**Mr. Toews:** I understand that that has happened in the past. That way, you can always claim, "We have asked for that." Even under this last government, Manitoba consistently asked for more officers than they knew the government could provide because they were simply not producing enough officers there. Were the provinces asking? Yes. Was the money available? Yes, from the provincial point of view. Of course, that money always lapsed because the federal government could never meet the demand for those officers.

I will leave the other questions to my colleague.

**Mr. Moloney:** The third question was in respect of the 1,000 positions for the RCMP, which is a total for the RCMP of \$18.4 million. In addition to that, there is a smaller amount of \$400,000 in a Department of Justice vote. Given that many of those RCMP officials will be engaged in federal policing activities, there is an expectation that there will be an increase federal prosecutions.

**Senator Murray:** I was interested in the federal prosecutors. Why are they under an RCMP vote and not under a Department of Justice vote?

**Mr. Moloney:** The senator is perhaps referring to a horizontal item where we have brought the two together. There is, in fact, in Department of Justice's Vote 1, \$405,000 specifically for this purpose, and it will be noted as a horizontal. It is related to the government's initiative in this area.

**Senator Murray:** It is under RCMP, "funding for additional RCMP positions and federal prosecutors," on page 172. You are saying that is under Vote 60. Anyway, it is a very small point.

**The Chairman:** Maybe you could clarify for us in writing.

**Mr. Moloney:** Certainly. In the public security area, two specific initiatives are involved. One of them is related to being able to improve the flow of trade in a higher security

supplémentaire et de procureurs fédéraux. C'est là, à n'en pas douter. J'aurais pensé que l'embauche de procureurs fédéraux se trouverait dans un crédit relevant de votre ancien ministère et non de la GRC. Pouvez-vous expliquer cela?

**M. Toews :** Je ne peux pas, mais mon collègue le peut. Je vais laisser aux autres le soin de répondre à ces questions sur les recettes nationales, la GRC et les procureurs.

Votre première observation portait sur la GRC et sur le fait de savoir si les provinces demandent des agents additionnels. Oui, absolument, elles le font. En fait, et c'est intéressant de le souligner, elles augmentent leurs dépenses et leurs crédits à l'échelle provinciale au maximum et annoncent qu'elles ont maintenant 30 millions de dollars supplémentaires pour la GRC, sachant que le gouvernement fédéral ne pourrait jamais respecter de tels engagements.

**Le sénateur Murray :** Est-ce que le Manitoba a fait une chose semblable?

**M. Toews :** Je crois que cela s'est déjà produit. Ainsi, on peut toujours prétendre que l'on a demandé des agents. Même dans le dernier gouvernement, le Manitoba demandait constamment plus d'agents de police qu'il savait que le gouvernement pourrait lui offrir parce que l'on ne formait pas suffisamment d'agents là-bas. Est-ce que les provinces présentaient des demandes? Oui. L'argent était-il disponible? Oui, au niveau provincial. Bien sûr, les crédits ont toujours été périmés parce que le gouvernement fédéral ne pouvait jamais satisfaire à la demande et fournir ces agents.

Je vais laisser les autres questions à mon collègue.

**M. Moloney :** La troisième question concernait les 1 000 postes pour la GRC, qui représentaient un total de crédits de 18,4 millions de dollars pour cette organisation. De plus, on trouve une petite somme de 400 000 \$ dans un crédit du ministère de la Justice. Compte tenu du fait que nombre de ces agents de la GRC seront engagés pour mener des activités policières au niveau fédéral, on s'attend à ce qu'il y ait une augmentation du nombre de poursuites par le gouvernement fédéral.

**Le sénateur Murray :** Cette question m'a intéressé. Pourquoi ces postes sont-ils sous le crédit de la GRC et non pas du ministère de la Justice?

**M. Moloney :** Le sénateur fait peut-être référence à un crédit horizontal où nous avons réuni les deux. En fait, il y a un crédit 1 pour le ministère de la Justice de 405 000 \$ spécifiquement réservé à cette fin, et il sera considéré comme horizontal. Il est relié à l'initiative gouvernementale dans ce domaine.

**Le sénateur Murray :** C'est sous le poste GRC « fonds pour augmenter le nombre de postes à la GRC et le nombre de procureurs fédéraux », à la page 192. Vous dites que c'est sous le crédit 60. Quoi qu'il en soit, c'est un très petit point.

**Le président :** Peut-être pourriez-vous nous fournir des explications par écrit.

**M. Moloney :** Certainement. Dans le domaine de la sécurité publique, deux initiatives précises sont en cause. L'une d'elles consiste à pouvoir améliorer le flot des échanges commerciaux

environment. A total of \$5.7 million is being sought by the Canada Border Services Agency for the harmonized risks scoring and advanced trade data initiative, which is part of the Canada-U.S. container security partnership. This basically facilitates the faster flow of goods, of containers containing goods, in this higher security environment.

Second, there is a \$10.1-million item that Public Safety and Emergency Preparedness Canada is seeking related to emergency management capacity in both the national capital region and across the provinces and territories. This is related to all sorts of emergencies and disaster planning and communication and so on.

Regarding the Canada Revenue Agency, the \$30.6 million refers to a set of initiatives, one of which is the reduction in the goods and services tax rate. I am sorry that I do not have the breakdown across the six different initiatives, but there were costs associated with changing systems and with informing the private sector how to implement that.

**Senator Murray:** It is \$30 million. Perhaps all the \$30 million did not go to administering the GST reduction, but most of it must have gone there because the GST reduction is the main point mentioned in the vote.

**Mr. Moloney:** It also mentions that there were measures related to personal tax credits. There were four totally new measures. There is now a Canada Employment Credit, which is a \$1,000 credit to Canadians for work expenses. There is a new textbook tax credit. There is a new tax credit for public transit passes. There is a new children's fitness tax credit.

There were also measures related to corporations around a new apprenticeship job creation tax credit and changes to excise duties in tobacco and alcohol. In those areas, there will be a workload change because of rulings, information technology changes, audits and so on. Therefore, the \$30.6 million applies to a bundle of six or more areas.

**Senator Murray:** I wonder how much of that is put towards hiring new bodies. I make the point again because there has been a decision made by the government that there will be another percentage point reduction in the GST in April. Will they come back for another \$30 million or another \$20 million? You do not know.

You wonder whether the people who prepare these submissions initially to Treasury Board find some convenient and useful rubric, such as anti-terrorism or the GST reduction, both of which are more than plausible as a policy area. We need a

dans un climat de sécurité accrue. Au total, 5,7 millions de dollars sont demandés par l'Agence des services frontaliers du Canada pour l'harmonisation de la cotation des risques et une initiative sur les données commerciales avancées qui fait partie du partenariat Canada-États-Unis sur la sécurité des conteneurs. Essentiellement, cette initiative facilitera l'acheminement des marchandises, des conteneurs remplis de marchandises, dans ce climat de sécurité accrue.

Deuxièmement, il y a un crédit de 10,1 millions de dollars que demande Sécurité publique et Protection civile Canada concernant la capacité de gestion des urgences dans la région de la capitale nationale et dans les provinces et territoires. Ce crédit est lié à toutes les catégories de planification des situations d'urgence et des catastrophes, des communications, et ainsi de suite.

En ce qui concerne l'Agence du revenu du Canada, les 30,6 millions de dollars font référence à un ensemble d'initiatives, dont l'une est la réduction du taux de taxe sur les produits et services. Je suis désolé de ne pas avoir la ventilation pour les six initiatives différentes, mais il y a des coûts reliés aux changements des systèmes et consacrés à l'information du secteur privé à ce sujet.

**Le sénateur Murray :** Il s'agit de 30 millions de dollars. Peut-être que l'ensemble des 30 millions de dollars n'ont pas été affectés à l'administration du programme de réduction de la TPS, mais la majeure partie doit l'avoir été parce que la réduction de la TPS est le principal élément mentionné dans le crédit.

**M. Moloney :** On précise également que des mesures ont été prises concernant les crédits d'impôt personnels. Il y avait quatre mesures totalement nouvelles. Il existe maintenant un crédit d'Emploi Canada, qui est de 1 000 \$ pour les Canadiens qui engagent des dépenses pour leur travail.

Il y a maintenant un nouveau crédit d'impôt pour les manuels scolaires. Il y a un nouveau crédit d'impôt pour les laissez-passer du transport en commun. Il y a un nouveau crédit d'impôt pour la santé des enfants. Il y avait également des mesures concernant les entreprises au sujet d'un nouveau crédit d'impôt pour la création de postes d'apprentis et des changements aux droits sur le tabac et l'alcool. Dans ces domaines, la charge de travail va changer à cause des règles, des changements pour la technologie de l'information, des vérifications et ainsi de suite. Par conséquent, les 30,6 millions de dollars s'appliquent à l'ensemble des six secteurs ou plus.

**Le sénateur Murray :** Je me demande quelle part de cet argent est consacrée à l'embauche de nouveaux employés. Je soulève la question à nouveau parce que le gouvernement a décidé qu'il y aurait une autre réduction d'un point de pourcentage de la TPS en avril. L'Agence du revenu du Canada reviendra-t-elle demander encore 30 millions ou 20 millions de dollars? On ne le sait pas.

Vous vous demandez si les personnes qui préparent à l'origine ces présentations au Conseil du Trésor trouvent des termes pratiques et utiles comme lutte au terrorisme ou réduction de la TPS, les deux sont plus que plausibles en tant que domaines



few million dollars, so we will put it in there somewhere. It would take many more analysts than you have at the Treasury Board to get into this, would it not?

**The Chairman:** Any information you could send us in writing to clarify these points would be helpful. You have made your points well, and if you would like any rebuttal to come back from the department, that would be helpful.

Honourable senators, we will be meeting with the President of the Treasury Board again Tuesday after the break to deal with the Main Estimates for the next fiscal year, which were filed this morning. I am sure those senators left on the list for second round will have an opportunity to cleverly put their questions at the next meeting with the minister.

Mr. Minister, thank you very much for appearing today. We look forward to seeing you again with respect to the Main Estimates.

The committee adjourned.

OTTAWA, Tuesday, March 20, 2007

The Senate Standing Committee on National Finance met this day at 8:30 a.m. to examine the Main Estimates tabled to Parliament for the fiscal year ending March 31, 2008.

**Senator Joseph A. Day** (*Chairman*) in the chair.

[*Translation*]

**The Chairman:** I would now like to call the 30th meeting of the Senate Standing Committee on National Finance to order. My name is Joseph A. Day. I am the Chair of the Committee and I represent the Province of New Brunswick in the Senate.

[*English*]

This committee's field of interest is government spending, either directly through the estimates or indirectly through bills that provide borrowing authority or bear upon the spending proposals identified in the estimates. Today we begin consideration of the government's Main Estimates, Parts I and II, laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 2008. The fiscal year begins April 1, 2007.

The 2007 Budget was presented only yesterday in the House of Commons and the tabling of the 2007-2008 *Estimates* new government-spending plans will not be reflected in these Main Estimates. Accordingly, these estimates seek Parliament's approval for government-spending plans as announced in the May 2006 Budget, as well as the November 2006 economic and fiscal update.

I would like to welcome the President of the Treasury Board, the Honourable Vic Toews, P.C., M.P. Mr. Toews was first elected to the House of Commons in the year 2000 and re-elected in 2004 and 2006. He has served as Minister of Justice and

stratégiques. On a besoin de quelques millions de dollars, on va les mettre quelque part. Il faudrait beaucoup plus d'analystes que vous en avez au Conseil du Trésor pour s'intéresser à cette question, n'est-ce pas?

**Le président :** Toute information que vous pourriez nous faire parvenir par écrit pour clarifier ces éléments serait utile. Vous avez bien défendu vos points, et si vous voulez obtenir le point de vue du Ministère, cela pourrait aider.

Honorables sénateurs, nous allons rencontrer le président du Conseil du Trésor à nouveau mardi après la pause pour examiner le Budget principal pour le prochain exercice qui a été déposé ce matin. Je suis certain que les sénateurs dont le nom figure sur la liste pour la deuxième série de questions auront la chance de poser leurs questions pertinentes lors de la prochaine réunion avec le ministre.

Monsieur le ministre, merci beaucoup d'avoir comparu aujourd'hui devant le comité. Nous avons bien hâte de vous revoir pour vous entendre au sujet du Budget principal.

La séance est levée.

OTTAWA, le mardi 20 mars 2007

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 8 h 30 pour étudier le Budget des dépenses déposé au Parlement pour l'exercice se terminant le 31 mars 2008.

**Le sénateur Joseph A. Day** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Français*]

**Le président :** Je déclare la 30<sup>e</sup> réunion du Comité sénatorial permanent des finances nationales ouverte. Je m'appelle Joseph A. Day, je représente la province du Nouveau-Brunswick au Sénat et je suis président du comité.

[*Traduction*]

Le comité se penche sur les dépenses gouvernementales, soit directement, en examinant le budget lui-même, soit indirectement, en étudiant les projets de loi qui accordent des pouvoirs d'emprunt ou qui portent sur les propositions de dépenses établies dans le budget. Aujourd'hui, nous allons entreprendre l'examen du Budget principal des dépenses, parties I et II, déposé au Parlement pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 2008 et débutant le 1<sup>er</sup> avril 2007.

Le budget fédéral de 2007 a été présenté hier seulement à la Chambre des communes, après le dépôt du *Budget principal des dépenses 2007-2008*, et ce dernier ne tient pas compte des nouveaux plans de dépenses du gouvernement. Ce budget principal requiert l'approbation du Parlement pour les plans de dépenses du gouvernement annoncés dans le budget de mai 2006 ainsi que dans la mise à jour économique et financière de novembre 2006.

J'aimerais souhaiter la bienvenue au président du Conseil du Trésor, l'honorable Vic Toews, conseiller privé et député. M. Toews a été élu pour la première fois à la Chambre des communes en 2000 et a été réélu en 2004 et en 2006. Il a également



Attorney General of Canada. Before his career in federal politics, he was a member of the Legislative Assembly of the Province of Manitoba.

Mr. Toews is a lawyer by trade. He acted as legal counsel to the Premier of Manitoba at the Meech Lake Accord discussions in 1990. He was appointed Queen's Counsel in 1991.

Joining Mr. Toews are two individuals who are certainly no strangers to our committee. From the Treasury Board of Canada, Secretariat we have David Moloney, Senior Assistant Secretary, Expenditure Management Sector and Laura Danagher, Executive Director, Expenditure Management Sector.

I have recently learned that this will be Ms. Danagher's last meeting as a representative of Treasury Board. As a representative, she has come to this committee on many occasions and has been very helpful in her deliberations. She has received, within the civil service, a well-deserved appointment to another position and we would like to take this opportunity to thank you for your service to this committee through the Treasury Board and wish you well in your new appointment.

With those opening remarks, Mr. Toews, I would now welcome your presentation and then we will open it up to questions of honourable senators.

**Hon. Vic Toews, P.C., M.P., President of the Treasury Board:** I am pleased to make my second appearance before this committee. My first appearance was on February 27 to discuss the Supplementary Estimates (B), which is the government's final request for appropriations for the current fiscal year. Today I am pleased to have an opportunity to discuss the 2007-08 Main Estimates, the government's request for appropriations for next year.

As indicated by you, Mr. Chairman, I am accompanied here and ably assisted by Mr. David Moloney and Ms. Laura Danagher. I too want to express my appreciation for Ms. Danagher's work. I just came here and she is already leaving. I am assured that is coincidental. I certainly appreciated her input in the last committee meeting, which was the first one I attended with her; she proved to be a very able assistant. I want to wish her the very best as well. I also want to wish Mr. Moloney the very best as he continues. I trust, in his responsibilities with Treasury Board.

In my opening statement, I would like to set out the context for this year's Main Estimates in terms of the priorities of Canada's new government. After that, we will be pleased to answer any questions you may have. I am still into that steep learning curve and I think the assistants here with me today will be able to handle most of your questions. For a large part, this too is a learning experience for me, and it is pleasant

occupé le poste de ministre de la Justice et procureur général du Canada. Avant de faire carrière en politique fédérale, il a siégé comme député à l'Assemblée législative du Manitoba.

M. Toews est avocat de formation. Il a été conseiller juridique du premier ministre du Manitoba lors des discussions sur l'accord du lac Meech en 1990. Il a été nommé conseiller de la reine en 1991.

M. Toews est accompagné de deux personnes qui ne sont certes pas des étrangers pour notre comité. Nous accueillons deux représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor, soit David Moloney, secrétaire adjoint principal, Secteur de la gestion des dépenses, et Laura Danagher, directrice exécutive, Secteur de la gestion des dépenses.

J'ai appris récemment que ce sera la dernière fois que Mme Danagher représentera le Conseil du Trésor. À ce titre, elle a comparu devant notre comité à maintes reprises et ses propos nous ont été très utiles. Elle a reçu une promotion bien méritée à un autre poste de la fonction publique; nous aimerions profiter de l'occasion pour vous remercier pour les services que vous avez rendus au comité à titre de porte-parole du Conseil du Trésor, et pour vous souhaiter la meilleure des chances dans vos nouvelles fonctions.

Cela étant dit, monsieur Toews, je vous invite maintenant à présenter votre exposé, qui sera suivi des questions des honorables sénateurs.

**L'honorable Vic Toews, C.P., député, président du Conseil du Trésor du Canada :** Je suis heureux de comparaître devant votre comité pour la deuxième fois. La première fois remonte au 27 février dernier, lorsque je vous ai entretenus du Budget supplémentaire des dépenses (B), qui représente la dernière demande de crédits du gouvernement pour l'exercice financier en cours. Aujourd'hui, je suis heureux de pouvoir vous entretenir du Budget principal des dépenses de 2007-2008, c'est-à-dire la demande de crédits que fait le gouvernement pour le prochain exercice financier.

Comme vous l'avez indiqué, monsieur le président, je suis accompagné de mes précieux collaborateurs, M. David Moloney et Mme Laura Danagher. Je tiens, moi aussi, à remercier Mme Danagher pour son excellent travail. Je viens d'arriver et elle part déjà. On m'assure que ce n'est qu'une coïncidence. J'ai bien sûr apprécié sa participation à la dernière réunion du comité, la première à laquelle j'ai assisté en sa présence; elle a démontré qu'elle était une collaboratrice très compétente. Je veux, moi aussi, lui souhaiter la meilleure des chances. Je souhaite aussi la meilleure des chances à M. Moloney qui, je l'espère, continuera de remplir ses fonctions au sein du Conseil du Trésor.

En guise d'introduction, j'aimerais vous donner le contexte dans lequel se situe le Budget principal des dépenses de cet exercice financier par rapport aux priorités du nouveau gouvernement du Canada. Ensuite, nous répondrons avec plaisir à toute question que vous désirerez poser. Je suis encore en phase d'apprentissage accéléré et je crois que mes collaborateurs d'aujourd'hui seront en mesure de répondre à la

to be able to rely on senior officials to guide us through these complex questions.

As you know, the government tables the Main Estimates to spell out its plans and seek the spending authority it needs to put those plans into action. Specifically, the Main Estimates identify the parliamentary spending authority sought by individual departments and agencies for the upcoming year along with a description of their activities and strategic outcomes. They also provide information to Parliament about amendments to statutory spending that has been previously authorized.

The estimates also contribute to accountability and transparency in government, which has been and continues to be a top priority of our government. They help keep parliamentarians and Canadians sufficiently informed of the government's expenditure resources and help to ensure that government is held to account for the allocation and management of public funds.

The 2007-08 Main Estimates demonstrate two key points about Canada's new government. The first point is that we are pressing ahead to implement the priorities first announced in last year's Budget 2006 and the November 2006 economic and fiscal update. These include increased funding for the environment, defence and security, and social programs. The second point is that the Main Estimates demonstrate this government's approach to effective and transparent management of taxpayers' hard-earned dollars, and our commitment to keep spending growth to a sustainable rate.

Let me take a moment now to elaborate on my first main point that Canada's new government is pressing ahead to implement its priorities. This is reflected in the 2007-08 Main Estimates. Here I need to go back a year to draw a distinction with the 2006-07 Main Estimates.

The 2006-07 Main Estimates reflected decisions taken by the previous government rather than our current government. These estimates did not reflect a number of this government's goals, including the Universal Child Care Benefit, strengthening the Canadian Forces, and support to agriculture and public security programs.

With the introduction of our own agenda last year, Canada's new government turned a new leaf. We set out our commitment to a future of hope, opportunity and positive growth for all Canadians; however, it was not until the Supplementary Estimates (A), tabled last fall, that we had our first opportunity to table estimates that reflected our own spending plans. Today, 14 months into our mandate, we are continuing to get things done for Canadian families and taxpayers.

plupart de vos questions. Dans l'ensemble, ceci est également une expérience d'apprentissage pour moi, et il est agréable de pouvoir s'en remettre à des fonctionnaires chevronnés pour répondre à ces questions complexes.

Comme vous le savez, le gouvernement dépose le Budget principal des dépenses pour faire connaître ses projets et demander l'autorisation de dépenser dont il a besoin pour les exécuter. Plus précisément, ce document précise les autorisations de dépenser parlementaires que cherche à obtenir chaque ministère et organisme pour l'exercice financier à venir, et il décrit les activités et les résultats stratégiques de chacun. Ce document fournit également au Parlement des renseignements sur les rajustements des dépenses législatives déjà autorisées.

Le Budget principal des dépenses contribue également à la responsabilité et à la transparence, lesquelles demeurent au premier rang des priorités du présent gouvernement. Il tient les parlementaires et les citoyens au courant des plans de dépenses et de ressources du gouvernement. De plus, il permet de tenir le gouvernement responsable de l'attribution et de la gestion des fonds publics.

Le Budget principal des dépenses de 2007-2008 révèle deux caractéristiques importantes du nouveau gouvernement du Canada. Premièrement, il montre que nous allons de l'avant et donnons suite aux priorités présentées pour la première fois dans le budget fédéral de 2006 et dans la mise à jour économique et financière de novembre 2006. Ces priorités comprennent l'augmentation du financement prévu pour la protection de l'environnement, la défense et la sécurité, de même que pour les programmes sociaux. Deuxièmement, le Budget principal des dépenses montre l'approche adoptée par le gouvernement actuel pour gérer de manière efficace et transparente l'argent durement gagné des contribuables ainsi que son engagement à limiter la croissance des dépenses à un taux viable.

Permettez-moi d'expliquer davantage comment le nouveau gouvernement du Canada va de l'avant et donne suite à ses priorités. C'est ce que reflète le Budget principal des dépenses de 2007-2008. À ce moment-ci, je dois revenir un an en arrière et faire une distinction par rapport au Budget principal des dépenses de 2006-2007.

Le Budget principal des dépenses de 2006-2007 reflétait des décisions prises par le gouvernement précédent plutôt que par le nôtre. Il ne tenait pas compte de plusieurs des objectifs du gouvernement actuel, par exemple la Prestation universelle pour la garde d'enfants, le renforcement des Forces canadiennes et l'appui des programmes d'agriculture et de sécurité publique.

Lorsqu'il a présenté son propre programme l'an dernier, le nouveau gouvernement du Canada a adopté une nouvelle ligne de conduite. Il a énoncé son engagement envers un avenir empreint d'espoir, de possibilités et de croissance positive au bénéfice de tous les Canadiens; mais ce n'est qu'au moment de présenter le Budget supplémentaire des dépenses (A) l'automne dernier que nous avons eu pour la première fois l'occasion de mettre de l'avant nos propres plans de dépenses. Aujourd'hui, 14 mois après le début de notre mandat, nous continuons à faire des choses pour les familles et les contribuables canadiens.



As part of our overall plan for a stronger Canada, we are pursuing an active agenda built around four pillars: accountability, security, environmental protection and strong economic management. These 2007-08 Main Estimates propose funding in support of each pillar of this agenda. Our objectives in each of these areas are as follows: To increase accountability we are continuing to implement reforms to our political institutions and the political process to make them more accountable and more democratic. To improve security, we are continuing to better protect Canadians by toughening laws, putting more police officers on our streets and strengthening border security. To protect the environment, we are taking bold, practical measures to improve our air quality with a new clean air act, as well as stricter environmental standards and proper enforcement. To ensure prosperity for our citizens, we are working to strengthen Canada's economy for the long haul.

To achieve these goals, we need to be strong managers of Canada's money. Effective management, whether it is a company on behalf of shareholders or a government on behalf of citizens, means making tough choices. We have made tough choices. That is why fiscal responsibility has become a hallmark of this government.

We promised to make responsible spending a cornerstone of accountability in government, and by making government more accountable, we are changing the way business is done in Ottawa.

We also promised to review our programs to ensure that every dollar of taxpayers' money is well spent and that our programs deliver results, provide value for money and meet the priorities of Canadians. Over the summer, we did just that.

As a result, last September, my predecessor, the Honourable John Baird, announced that the government had secured \$1 billion in savings from ineffective programs to invest in the new spending we announced in the 2006 Budget.

Responsible spending is the foundation of accountable government, not a one-time exercise and that is why we promised to review the Expenditure Management System and report in the fall on a new approach to making responsible government the norm. Our government is committed to vigorously and systematically examining the way we spend the public's money. We will approve only the funding that is needed to deliver real results for Canadians.

Dans le cadre de notre plan global visant un Canada plus fort, nous cherchons à mettre en œuvre un programme dynamique qui repose sur quatre piliers : la responsabilité, la sécurité, la protection de l'environnement et une saine gestion économique. Le Budget principal des dépenses de 2007-2008 propose un financement à l'appui de chaque pilier du programme. Nos objectifs dans chacun de ces domaines sont les suivants : pour accroître la responsabilité, nous continuons la réforme de nos institutions et du processus politiques afin de les rendre plus responsables et plus démocratiques. Pour améliorer la sécurité, nous continuons à mieux protéger la population canadienne en renforçant les lois, en augmentant le nombre de policiers qui patrouillent dans nos rues et en accroissant la sécurité aux frontières. Pour protéger l'environnement, nous prenons des mesures audacieuses et pratiques en vue d'assainir l'air, par l'adoption d'une nouvelle loi sur la qualité de l'air et de normes environnementales plus sévères, ainsi que par leur mise en application rigoureuse. Pour assurer la prospérité de nos citoyens, nous veillons à renforcer l'économie canadienne pour les années à venir.

Pour atteindre ces objectifs, nous devons mieux gérer l'argent des Canadiens. La gestion efficace, peu importe qu'il s'agisse d'une entreprise pour le compte d'actionnaires ou d'un gouvernement au bénéfice des citoyens, signifie faire des choix difficiles. Nous avons donc exercé des choix difficiles. Voilà pourquoi la responsabilité financière est devenue l'image de marque du gouvernement actuel.

Nous avons promis de faire des dépenses responsables une pierre angulaire de la responsabilité gouvernementale. En rendant le gouvernement plus responsable, nous changeons la façon de faire à Ottawa.

Nous nous sommes engagés également à procéder à l'examen de nos programmes afin de s'assurer que chaque dollar du contribuable est bien dépensé et que nos programmes donnent des résultats, permettent d'optimiser les ressources financières et correspondent aux priorités des Canadiens. En fait, c'est ce que nous avons fait au cours de l'été.

Par conséquent, en septembre dernier, mon prédécesseur, l'honorable John Baird, a annoncé que le gouvernement avait réalisé des économies de l'ordre d'un milliard de dollars en éliminant des programmes inefficaces, une somme qui peut être consacrée aux nouvelles dépenses annoncées dans le Budget fédéral de 2006.

Il convient de rappeler que les dépenses responsables constituent les assises d'un gouvernement responsable, plutôt qu'un exercice ponctuel. Voilà pourquoi nous avons aussi promis de revoir le Système de gestion des dépenses et de faire rapport à l'automne d'une nouvelle approche qui érigera en norme les dépenses responsables. Le gouvernement est déterminé à examiner rigoureusement et systématiquement la façon dont nous dépensons les fonds publics. Nous n'approuverons que le financement nécessaire pour produire de véritables résultats pour les Canadiens.



That brings me to the second main point I would like to make today. Canada's new government is effectively and transparently managing taxpayers' hard-earned dollars and keeping growth in spending to a sustainable rate. This is what the 2007-08 Main Estimates demonstrate and the facts are worth repeating.

The Main Estimates provide information on \$210.3 billion in budgetary expenditures, including \$74.9 billion in proposed voted spending, such as departmental operating and capital expenditures, and \$135.4 billion in statutory spending previously approved by Parliament. They also provide information on voted and statutory non-budgetary expenditures for loans and investments equalling \$1.4 billion.

Given that the previous Main Estimates for 2006-07 did not reflect this government's priorities, it is important to note that when compared to last year's total estimates, that is, last year's Main Estimates plus Supplementary Estimates (A) and (B), these Main Estimates show an increase in total government spending of only 1.1 per cent or \$2.3 billion.

The Minister of Finance tabled the 2007 Budget yesterday and that budget set out additional spending plans for the next fiscal year. That budget delivered on the promises of Advantage Canada announced last fall and sets out our long-term plan for the Government of Canada. Again, the budget balanced surplus is \$9.2 billion this year and \$3 billion over the next two years. The rate of increase in government spending is trending downwards, 7 per cent this year, 5 per cent next year, and 3 per cent in 2009. We have continued to repay debt and have reduced the debt-to-GDP ratio of 29.7 per cent in 2008. We have included targeted tax cuts for families with a child tax deduction that will deliver \$310 in savings for each child and we have harmonized the spousal exemption providing a further reduction of \$209. We have helped small business owners by increasing the lifetime capital gains exemption to \$750,000 and we helped seniors by increasing the age at which RRSPPs must be rolled over into RRIFs from 69 years to 71 years of age.

The government has also taken substantial steps to support the knowledge economy and higher education. The budget includes additional funding for post-secondary education and child care totalling \$16.3 billion over seven years. There is increased support of scientific research equalling \$4.3 billion, commercialization of research and development of \$3.6 billion, and advanced skills and training and science infrastructure for \$1.3 billion.

Voilà ce qui m'amène au deuxième aspect que je voulais faire valoir aujourd'hui : le nouveau gouvernement du Canada gère de manière efficace et transparente l'argent durement gagné des contribuables et il limite la croissance des dépenses à un taux viable. C'est ce qu'illustre le Budget principal des dépenses de 2007-2008. Je crois qu'il est utile d'en rappeler les points essentiels.

Le Budget principal des dépenses fournit des renseignements sur des dépenses budgétaires de l'ordre de 210,3 milliards de dollars, dont 74,9 milliards en projets de dépenses votées, par exemple les dépenses de fonctionnement et les dépenses en capital des ministères, de même que sur 135,4 milliards en dépenses législatives déjà approuvées par le Parlement. Le document contient également de l'information sur les dépenses votées et législatives non budgétaires au titre de prêts et de placements totalisant 1,4 milliard de dollars.

Comme le Budget principal des dépenses de 2006-2007 ne correspondait pas aux priorités du gouvernement actuel, il importe de noter que celui de 2007-2008, en comparaison de la totalité des budgets des dépenses de l'exercice précédent — c'est-à-dire le Budget principal et les Budgets supplémentaires des dépenses (A) et (B) — ne représente qu'une hausse de 1,1 p. 100 (ou 2,3 milliards de dollars) des dépenses totales du gouvernement.

Le ministre des Finances a présenté hier le budget fédéral de 2007, qui énonce des plans de dépenses supplémentaires pour le prochain exercice financier. Ce budget a rempli les promesses du plan Advantage Canada annoncé l'automne dernier et énonce le plan à long terme du gouvernement du Canada. Encore une fois, l'excédent budgétaire est de 9,2 milliards de dollars cette année et sera de 3 milliards de dollars au cours des deux prochaines années. Le taux de croissance des dépenses gouvernementales suit une tendance à la baisse, soit 7 p. 100 cette année, 5 p. 100 l'an prochain et 3 p. 100 en 2009. Nous avons continué de rembourser la dette et avons réduit le rapport dette-PIB de 29,7 p. 100 en 2008. Nous avons inclus des allègements d'impôt sélectifs pour les familles avec une déduction d'impôt pour enfants qui se traduira par des économies de 310 \$ par enfant et nous avons harmonisé l'exemption de conjoint en prévoyant une réduction supplémentaire de 209 \$. Nous avons aidé les propriétaires de petites entreprises en relevant à 750 000 \$ l'exonération cumulative des gains en capital et nous avons aidé les personnes âgées en faisant passer de 69 à 71 ans l'âge auquel les REER doivent être convertis en FERR.

Le gouvernement a pris également des mesures importantes pour soutenir l'économie du savoir et l'éducation supérieure. Le budget comprend un financement supplémentaire pour les études postsecondaires et la garde d'enfants totalisant 16,3 milliards de dollars sur sept ans. La recherche scientifique reçoit un soutien accru de 4,3 milliards de dollars, la commercialisation de la recherche et du développement, 3,6 milliards de dollars, et les compétences avancées, la formation et l'infrastructure scientifique, 1,3 milliard de dollars.

This budget provides needed tax relief for working families, addresses the needs of today by restoring the fiscal balance, allowing the provinces to deliver needed programs and infrastructure, and of the future by investing in Canadians through knowledge development and research.

Senators can rest assured that such plans will only be implemented if Parliament approves the supplementary estimates request during the course of the year.

The budget also shows that even with these additional plans, spending is under solid control. This is what these Main Estimates demonstrate. They demonstrate our commitment to responsible spending by keeping growth in spending to a sustainable rate. They demonstrate our commitment to keeping our fiscal house in order. Taken together with the budget tabled yesterday, these Main Estimates demonstrate our commitment to achieving real results that make a difference to working Canadians and their families.

Mr. Chairman, honourable senators, before concluding my remarks, I would like to thank you for your continued scrutiny and guidance in allocating government resources to serve all Canadians better. I look forward to a long and mutually rewarding relationship with all members of the committee and thank you for your attention at this time. We would be happy to hear your comments and questions.

**The Chairman:** I would like to thank the minister for his comments to the budget released yesterday. As you indicated in your opening remarks, as did I, the purpose of this meeting today is to deal with the Main Estimates. These Main Estimates do not reflect the initiatives in yesterday's budget. I am sure we will have an opportunity to ask questions when we have budget implementation legislation or, as you point out, in the supplementary estimates. I would ask honourable senators to direct their questions towards the Main Estimates, which we have before us today and we will have a supply bill reflective of those Main Estimates. I would expect, next week in the Senate.

**Senator Ringuette:** I would like to look at page 14-8 under the heading of "Human Resource and Skills Development Department." Under the item, "Employment Insurance," there is nothing in regards to the Main Estimates for 2007-08. In the middle of the page, you have the "Employment Insurance Program." There is nothing identified there.

**Laura Danagher, Executive Director, Expenditure Management Sector, Treasury Board of Canada, Secretariat:** You will see that they have realigned their program activity architecture in the current year. If you look under "Employment Insurance" for the 2006-07 estimates, things have been realigned against a new structure. The EI is still there, but it is probably under the "Social Investment" line. They have just realigned their

Le budget apporte un allègement fiscal nécessaire aux familles de travailleurs, il répond aux besoins d'aujourd'hui en rétablissant l'équilibre fiscal, en permettant aux provinces de mettre en place des programmes et une infrastructure dont elles ont besoin, et il répond aux besoins de l'avenir en investissant dans les Canadiens par le développement des connaissances et la recherche.

Je tiens à rassurer les honorables sénateurs que ces plans ne seront mis en œuvre que si le Parlement approuve les budgets supplémentaires au cours de l'exercice financier.

Le budget fédéral nous apprend aussi que, même avec ces plans supplémentaires, les dépenses font l'objet d'un contrôle rigoureux. Voilà ce que révèle également le Budget principal des dépenses. Il montre notre engagement à effectuer des dépenses responsables et à limiter la croissance des dépenses à un taux viable. Il montre notre détermination à bien gérer nos affaires financières. Conjugué au budget fédéral déposé hier, ce Budget principal des dépenses témoigne de notre résolution à produire des résultats qui comptent pour les travailleurs canadiens et leur famille.

Monsieur le président, honorables sénateurs, avant de conclure mes remarques préliminaires, j'aimerais vous remercier de vos efforts de surveillance et de vos conseils sur l'affectation des ressources du gouvernement qui visent à mieux servir les Canadiens. J'espère entretenir des relations durables et mutuellement gratifiantes avec tous les membres du comité. Je vous remercie de votre attention. Nous serons ravis d'entendre vos commentaires et de répondre à vos questions.

**Le président :** J'aimerais remercier le ministre pour ses commentaires concernant le budget déposé hier. Comme vous l'avez dit, et comme je l'ai dit aussi, l'objectif de la rencontre d'aujourd'hui est d'examiner le Budget principal des dépenses. Ce document ne tient pas compte des initiatives prévues dans le budget d'hier. Je suis certain que nous aurons l'occasion de poser des questions lorsque nous aurons le projet de loi d'exécution du budget ou, comme vous l'avez souligné, le budget supplémentaire des dépenses. Je demanderais aux honorables sénateurs de limiter leurs questions au Budget principal des dépenses, que nous avons devant nous aujourd'hui, et j'imagine qu'un projet de loi de crédits tenant compte de ce budget principal sera présenté la semaine prochaine au Sénat.

**Le sénateur Ringuette :** J'aimerais qu'on regarde à la page 22-9, sous la rubrique « Ressources humaines et Développement des compétences ». Au titre de l'assurance-emploi, il n'y a rien dans le Budget principal de 2007-2008. Au milieu de la page, vous avez le poste « Assurance-emploi », et il n'y a rien à cet endroit.

**Laura Danagher, directrice exécutive, Secteur de la gestion des dépenses, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada :** Vous constaterez que le ministère a restructuré les activités du programme pour l'année actuelle. Si vous regardez la rubrique « Assurance-emploi » dans le Budget principal des dépenses de 2006-2007, les dépenses ont été ajustées en fonction d'une nouvelle structure. L'assurance-emploi est toujours là, mais



spending. They are now tracking their activities differently than they did last year in the Main Estimates.

**Senator Ringuette:** Where can we find it?

**Ms. Danagher:** It will be under "Social Investment." I can provide that to you in a follow-up question to show how they have explicitly realigned their expenditures. The money is still there.

**Senator Murray:** It is \$15 billion, is it not?

**Ms. Danagher:** The \$15 billion that you are talking about is under "Consolidated Specified Purpose Accounts," which is at the front of the Main Estimates and does not fall under the departmental responsibility because it is a consolidated account for the Government of Canada. If you want to see the exact number, you have to turn to the front of the document.

**Senator Ringuette:** What is your estimate of revenue from the premiums and your estimate of the payment for the program?

**Ms. Danagher:** We will have to get back to you on that specific question.

**Senator Ringuette:** This is major, because 15 per cent of Canadian families and children are living in poverty. We have an Employment Insurance Program that, for the last six or seven years, has constantly reduced the EI premiums. While premiums have been reduced, the employees that pay into the program have received less service. Most of these employees are in the seasonal economy, which contributes 25 per cent to our GDP; this is a very important group of people.

**Ms. Danagher:** I will have to get back to you on the percentage; however, if you turn to page 1-57, you will see the EI to which I referred. The second last line is the "Consolidated Specified Purpose Account." That is the EI, which is \$16 billion. The table goes across pages 1-56 and 1-57 and you will see a number, \$16,058,500.

**Senator Murray:** On page 1-5, Table 4 you see "Employment Insurance."

**Ms. Danagher:** That is just the employment insurance portion of that account. The \$60 million includes some of the administrative costs for that account.

**Senator Murray:** The \$15 billion is employment insurance.

**Ms. Danagher:** Yes, that is the actual payments.

**Senator Murray:** I think Senator Ringuette wanted to know what revenue the premiums will bring in for 2007.

**Ms. Danagher:** I have to get back to you on that number.

**Senator Murray:** The present overall accumulated surplus in the fund is reaching \$50 billion, is that correct?

probablement sous la rubrique « Investissement social ». Les dépenses ont tout simplement été restructurées. Les activités sont maintenant suivies de façon différente par rapport à l'année dernière.

**Le sénateur Ringuette :** Où pouvons-nous trouver ces chiffres?

**Mme Danagher :** Sous la rubrique « Investissement social ». Je peux vous les donner tout à l'heure pour vous montrer comment les dépenses du ministère ont été restructurées. L'argent est toujours là.

**Le sénateur Murray :** Ce sont 15 milliards de dollars, n'est-ce pas?

**Mme Danagher :** Les 15 milliards de dollars dont vous parlez se trouvent sous la rubrique « Comptes à des fins déterminées consolidés », qui se trouve au début du Budget principal des dépenses et qui ne relève pas de la responsabilité ministérielle parce qu'il s'agit d'un compte consolidé pour le gouvernement du Canada. Si vous voulez voir les chiffres exacts, vous devez regarder au début du document.

**Le sénateur Ringuette :** À combien estimez-vous les recettes provenant des primes et le paiement pour le programme?

**Mme Danagher :** Nous allons devoir vous revenir sur cette question précise.

**Le sénateur Ringuette :** Cette question est de la plus haute importance, puisque 15 p. 100 des familles et des enfants canadiens vivent dans la pauvreté. Nous avons un programme d'assurance-emploi dont les primes ont constamment été réduites depuis six ou sept ans. Pendant ce temps, les employés qui contribuent au programme reçoivent moins de services. La plupart se trouvent dans des emplois saisonniers, une économie qui contribue pour 25 p. 100 de notre PIB. C'est un groupe très important.

**Mme Danagher :** Je vais devoir vous revenir sur le pourcentage; toutefois, si vous allez à la page 1-63, vous verrez l'assurance-emploi dont j'ai parlé. L'avant-dernière ligne est « Comptes à des fins déterminées consolidés ». Il s'agit de l'assurance-emploi, qui s'élève à 16 milliards de dollars. Le tableau est présenté aux pages 1-62 et 1-63, et vous verrez un chiffre, 16 058 500 \$.

**Le sénateur Murray :** À la page 1-5, au tableau 4, vous avez « Assurance-emploi ».

**Mme Danagher :** Ce n'est que la partie de ce compte qui a trait à l'assurance-emploi. Les 60 millions de dollars comprennent une partie des coûts administratifs de ce compte.

**Le sénateur Murray :** Les 15 milliards de dollars sont pour l'assurance-emploi.

**Mme Danagher :** Oui, ce sont les paiements.

**Le sénateur Murray :** Je crois que le sénateur Ringuette voulait savoir quelles seront les recettes provenant des primes en 2007.

**Mme Danagher :** Je vais devoir vous revenir à ce sujet.

**Le sénateur Murray :** Le surplus global accumulé dans le compte atteint 50 milliards de dollars, est-ce exact?

**Senator Ringuette:** It is more than that.

**Senator Murray:** There is nothing new about that.

**Senator Ringuette:** I know, but something has to be done about it. It is a cash cow because the intent of the program, which is to help workers, has been diverted and skewed.

**Mr. Toews:** Why do you say that, for my clarification?

**Senator Ringuette:** The program is based on receiving premiums that go to the general revenues of government, and the program is intended to help employees. The premiums have been lowered in every budget for the last six or seven years, while there has been no real increase in benefits. Attention has been given to lowering premiums but the same amount of attention has not been given to the other part of the program, which is to help employees.

**Mr. Toews:** You are saying that the payments are not high enough; is that correct.

**Senator Ringuette:** There are a many items concerning this program. I am not necessarily saying that we need to increase the payments. There is an entire slate. There is the issue of the number of hours required to qualify, which is very high, especially for women working in the retail sector. These women pay into the system, but very few of them qualify when they need the insurance benefits.

I hope that in the near future, not only the premium side of the program will be reviewed on an annual basis. I hope the service side of the program, designed to provide for employees, will be reviewed annually.

**Mr. Toews:** I thank you for those comments senator. Are you suggesting that premiums should be based on the risk to the government that these individuals will go on unemployment insurance? You are saying that these women in the retail industry will not qualify or will not get those benefits, and therefore their premiums are too high. Then, for example, should individuals in less stable industries who more easily qualify for unemployment insurance be paying higher premiums?

**Senator Ringuette:** Mr. Minister, that has been the policy of your party for the last decade.

**Mr. Toews:** I am just asking.

**Senator Ringuette:** I will give you my answer from my perspective. You can say whatever you want in regard to the fact that this is an insurance program and should be quantified and qualified in risk areas.

**Mr. Toews:** I am not saying that. I am just asking your position on the subject.

**Senator Ringuette:** What I am saying is that for many years the premiums have been too high in comparison to what is paid out, you always have a surplus. If you only review the premium side,

**Le sénateur Ringuette :** C'est plus que cela.

**Le sénateur Murray :** Il n'y a rien de nouveau à ce sujet.

**Le sénateur Ringuette :** Je sais, mais quelque chose doit être fait à cet égard. C'est une vache à lait, parce que l'intention du programme, qui est d'aider les travailleurs, a été détournée et faussée.

**M. Toews :** Pourquoi dites-vous cela?

**Le sénateur Ringuette :** Le programme repose sur des primes que l'on reçoit et qui sont versées dans les coffres du gouvernement, et son objectif est d'aider les employés. Les primes ont été réduites dans chaque budget des six ou sept dernières années, tandis que les prestations n'ont pas vraiment été augmentées. On s'est efforcé de réduire les primes, mais on n'a pas prêté la même attention à l'autre aspect du programme, qui consiste à aider les employés.

**M. Toews :** Vous dites que les paiements ne sont pas assez élevés?

**Le sénateur Ringuette :** Il y a bon nombre de questions concernant ce programme. Je ne dis pas nécessairement qu'il faut augmenter les paiements. Il y a un ensemble de choses, notamment le nombre d'heures requis pour être admissible, qui est très élevé, en particulier pour les femmes qui travaillent dans le secteur de la vente au détail. Ces femmes contribuent au système, mais très peu sont admissibles aux prestations d'assurance-emploi quand elles en ont besoin.

J'espère que, très bientôt, non seulement les primes feront l'objet d'un examen annuel, mais aussi que les services offerts dans le cadre de ce programme, qui devraient répondre aux besoins des employés, le seront également.

**M. Toews :** Je vous remercie, madame, pour vos commentaires. Êtes-vous en train de dire que les primes devraient être calculées en fonction du risque, pour le gouvernement, que ces personnes se retrouvent au chômage? Vous dites que ces femmes qui travaillent dans le secteur du détail ne seront pas admissibles ou ne recevront pas ces prestations et que, par conséquent, leurs primes sont trop élevées. Alors, les travailleurs des secteurs moins stables qui sont plus facilement admissibles à l'assurance-emploi devraient-ils payer des primes plus élevées?

**Le sénateur Ringuette :** Monsieur le ministre, c'est ce que préconise votre parti depuis dix ans.

**M. Toews :** Je ne fais que poser la question.

**Le sénateur Ringuette :** Je vais vous dire ce que je pense. Vous pouvez dire tout ce que vous voulez relativement au fait qu'il s'agit d'un programme d'assurance et qu'il devrait être quantifié et qualifié dans les secteurs à risque.

**M. Toews :** Ce n'est pas ce que je dis. Je vous demande simplement quelle est votre position sur cette question.

**Le sénateur Ringuette :** Je dis que, depuis de nombreuses années, les primes sont trop élevées par rapport aux paiements versés, et vous avez toujours un surplus. Si vous examinez les



you have to admit that you should also review the other side. That means that the government is not providing enough services to the employees with those premiums.

**Mr. Toews:** You are saying we should either reduce premiums or increase benefits.

**Senator Ringuette:** No, the premiums do not seem to have balanced the program, because you still have a surplus. At the other end of the scale are the employees and the service that the program should be providing to them.

**The Chairman:** Ms. Danagher has undertaken to get us some further information. I would like to remind honourable senators that we started early because the minister can only be with us for an hour and we have used up 30 minutes of that time.

**Mr. Toews:** Excuse me, Mr. Chairman. I find the idea being brought forward interesting, and it is helpful. I do not want to look like I am delaying this in any way, but it is a helpful discussion.

**The Chairman:** Senator Ringuette, could I make a point for clarification for the record, before you go on to your next question?

Ms. Danagher, you indicated that "Employment Insurance" and "Employment Programs" have been lifted out as separate items. Are they both under "Social Investment," at page 14-8? Is the term "social investment" the new-speak for employment insurance?

**Ms. Danagher:** No, when Senator Ringuette was asking about that specific line, it did not include the EI cost, which is under the "Consolidated Specified Purpose Account." It is not part of the departmental spending.

I was saying that the line that used to be an activity that HRSDC identified has been realigned into different spending. I can tell you where that money has now been realigned. It was not the actual premiums that Senator Ringuette referred to.

**The Chairman:** For someone not familiar with the way government explains its expenditures, who has been accustomed to looking at page 14-8 under "Employment Insurance" to see what costs were involved, where does he or she go now?

**Ms. Danagher:** I will have to get back to you on exactly how that money has been realigned. The EI premiums have never been part of the departmental reference level. These are probably just the administrative costs associated with administering the program and they are now being shown somewhere else.

**The Chairman:** To clarify your point with respect to page 1-56, please explain the "Consolidated Specified Purpose Accounts."

**Ms. Danagher:** That is the actual EI and that number includes the \$15.1 billion that you see on page 1-5.

primes, vous devez admettre que vous devez également examiner le revers de la médaille. Cela signifie que le gouvernement ne fournit pas assez de services aux employés avec ces primes.

**M. Toews :** Vous dites qu'il faudrait soit réduire les primes, soit augmenter les prestations.

**Le sénateur Ringuette :** Non, les primes ne semblent pas avoir permis d'équilibrer le programme, puisque vous avez toujours un surplus. À l'autre extrémité, il y a les employés et le service que le programme devrait leur fournir.

**Le président :** Mme Danagher a entrepris de nous fournir de plus amples renseignements. J'aimerais rappeler aux honorables sénateurs que nous avons commencé tôt parce que le ministre ne peut pas rester plus d'une heure, et nous avons déjà utilisé 30 minutes de ce temps.

**M. Toews :** Excusez-moi, monsieur le président. À mon avis, l'idée avancée est intéressante et valable. N'allez pas croire que je tente de retarder le débat d'une façon quelconque, mais c'est une discussion utile.

**Le président :** Sénateur Ringuette, puis-je demander une précision pour le compte rendu, avant que vous posiez votre prochaine question?

Madame Danagher, vous avez dit que l'assurance-emploi et les programmes d'emploi n'étaient plus des postes distincts. Se retrouvent-ils sous la rubrique « Investissement social », à la page 22-9? Est-ce la nouvelle façon de désigner l'assurance-emploi?

**Mme Danagher :** Non. Le sénateur Ringuette a posé des questions sur ce poste budgétaire, mais il n'inclut pas les coûts de l'assurance-emploi, qui se retrouvent sous la rubrique « Comptes à des fins déterminées consolidés ». Ces coûts ne font pas partie des dépenses ministérielles.

Je disais que le poste budgétaire défini comme une activité par RHDSC avait été structuré différemment. Je peux vous dire où cet argent se trouve maintenant. Ce ne sont pas les primes dont le sénateur Ringuette a parlé.

**Le président :** Pour une personne qui ne sait pas trop comment le gouvernement explique ses dépenses, qui est habituée à regarder à la page 22-9 sous la rubrique « Assurance-emploi » pour voir quels coûts ont été engagés, où doit-elle maintenant chercher cette information?

**Mme Danagher :** Je vais devoir vous revenir sur cette question, pour vous indiquer exactement où cet argent a été déplacé. Les primes d'assurance-emploi n'ont jamais fait partie du niveau de référence du ministère. Ce ne sont probablement que les coûts d'administration du programme, et ils paraissent maintenant ailleurs.

**Le président :** Pour préciser ce que vous avez dit concernant la page 1-62, veuillez nous expliquer les « Comptes à des fins déterminées consolidés ».

**Mme Danagher :** Il s'agit de l'assurance-emploi et ce chiffre comprend les 15.1 milliards de dollars que vous voyez à la page 1-5.

**The Chairman:** It includes other items as well.

**Ms. Danagher:** Approximately \$1 billion sits in other small "Consolidated Specified Purpose Accounts." I am able to obtain the specific information for the committee showing the breakdown because we report it in the Public Accounts of Canada each year.

**The Chairman:** Senator Ringuette's line of questioning pertains to the Main Estimates to determine the revenues and expenditures with respect to the Employment Insurance Fund and related programs. Perhaps you could advise the committee of those figures so that it can be determined whether too much money is being collected.

**Mr. Toews:** That is not a bad idea.

**The Chairman:** We look forward to receiving your information.

**Senator Ringuette:** I have one last comment. It is not a question of too much money being collected but rather a question of not enough money being directed to employees.

**The Chairman:** Once we have the figures, we can examine them and make a determination.

**Senator Ringuette:** That would be a good study for this committee.

**Senator Murray:** I did not know we would enter into a discussion on the Employment Insurance Fund, which is nominal. First, EI premiums started going into the general Consolidated Revenue Fund because an Auditor General instructed a previous government that it had to be done. Second, the accumulated surplus in the EI fund is approximately \$50 billion or \$60 billion. I do not have the exact figure but it would be interesting to know it. Third, the policy or the directive regarding the surplus is that the surplus is supposed to be sufficient to provide only a cushion against some future downturn in the economy resulting in a spike in unemployment. However, looking back as far as ten years or more, we can see that our friend Mr. Martin, the then Minister of Finance, balanced his budget year-over-year on the revenue side by the so-called employment insurance premiums and on the expenditure side, by cutting back on social transfers to the provinces. That is where we are at today.

I would approach this problem in another way. There is no excuse for such a sizable surplus, given the relevant policy and law. Unless a strong case can be made for huge increases in benefits, a stronger case can be made for quite substantial decreases in premiums.

I will put everything I have on the table, minister, and you can reply as you see fit. I appreciate what you have to say about fiscal responsibility and tough choices, et cetera, nevertheless we are looking at spending increases that outpace the increase in economic growth. I trust you will not object if a Red Tory reminds you that that kind of situation is not sustainable over the medium term much less the long term.

**Le président :** Il comprend d'autres éléments également.

**Mme Danagher :** Environ un milliard de dollars se trouve dans d'autres petits « comptes à des fins déterminées consolidés ». Je peux fournir une ventilation détaillée au comité parce que nous rapportons ces chiffres dans les Comptes publics du Canada chaque année.

**Le président :** Le sénateur Ringuette posait des questions sur le Budget principal des dépenses afin de déterminer quelles sont les recettes et les dépenses liées au Compte d'assurance-emploi et aux programmes connexes. Vous pourriez donner ces chiffres au comité pour qu'il puisse déterminer si trop d'argent est prélevé.

**M. Toews :** Ce n'est pas une mauvaise idée.

**Le président :** Nous avons hâte de recevoir vos données.

**Le sénateur Ringuette :** Je voudrais faire un dernier commentaire. Ce n'est pas qu'on prélève trop d'argent, mais bien qu'on n'en donne pas assez aux employés.

**Le président :** Lorsque nous aurons les chiffres, nous pourrions les examiner et tirer des conclusions.

**Le sénateur Ringuette :** Ce serait une bonne étude pour le comité.

**Le sénateur Murray :** Je ne savais pas que nous allions discuter du Compte d'assurance-emploi, qui est symbolique. Premièrement, les primes d'assurance-emploi ont commencé à être versées dans le Trésor parce qu'un vérificateur général a dit à un gouvernement précédent que c'était la façon de faire. Deuxièmement, le surplus accumulé dans le Compte d'assurance-emploi est d'environ 50 ou 60 milliards de dollars. Je n'ai pas les chiffres exacts, mais il serait intéressant de les avoir. Troisièmement, selon la politique ou la directive pertinente, ce surplus devrait être suffisant pour assurer seulement un coussin au cas où il y aurait un ralentissement de l'économie qui entraînerait une augmentation du chômage. Toutefois, si on regarde 10 ans ou plus en arrière, nous pouvons voir que notre ami M. Martin, le ministre des Finances de l'époque, a, d'année en année, équilibré le budget avec les soi-disant primes d'assurance-emploi, pour la colonne des recettes, et en grugeant dans les transferts sociaux aux provinces, pour la colonne des dépenses. C'est là où nous en sommes aujourd'hui.

J'aborderais ce problème d'une autre façon. Un surplus de cette taille n'est pas excusable, compte tenu de la politique et de la loi. À moins d'avoir d'excellentes raisons d'augmenter considérablement les prestations, il serait bien préférable de réduire sensiblement les primes.

Je vais dire tout ce que j'ai à dire, monsieur le ministre, et vous pourrez répondre comme bon vous semble. Je comprends ce que vous dites au sujet de la responsabilité financière et des choix difficiles, mais nous sommes devant des hausses de dépenses qui dépassent le taux de croissance économique. J'imagine que vous n'aurez aucune objection à ce qu'un conservateur de gauche vous rappelle que pareille situation est intenable à moyen terme, et encore plus à long terme.



First, I would like you to agree and to assure us, because no Liberal would dare raise it, that the government's policy is to keep spending increases below the rate of economic growth.

Second, while I appreciate the admonition of our chairman to the effect that we are here to discuss the estimates, we heard the budget yesterday and I would like to know whether you or your officials could tell us, even in ballpark terms, what the increase in spending will be when we get to the supplementary estimates.

Third, I am always interested in staffing and I see the dollar figures here but they do not tell me much. I would like to know whether you are able to tell the committee what we might be looking at in the immediate future in terms of increased person years as a result of the estimates 2007-08 and yesterday's budget.

**Mr. Toews:** Thank you. I appreciate that you have expressed those concerns. I can tell you that I share the concern that spending remains sustainable, that we have to ensure that our program spending does not outstrip the revenues coming into the treasury, and that the revenues are at a sustainable level in the sense that we do not overtax Canadians.

I had a most interesting conversation with an individual involved in the treasury of a new developing democracy. He indicated to me that their corporate tax rate is about 30 per cent. Of course, no revenues were coming into the treasury until they reduced it to 10 per cent, and then money started coming in. A lower tax rate brought in much more money. It was not only lowering the tax rates but also putting in place tough anti-corruption measures to ensure that companies that did not pay the lower rate were effectively prosecuted. I found that an interesting way to increase revenues by actually decreasing the tax rate.

I indicated in my opening comments that a comparison with last year's Main Estimates, Supplementary Estimates (A) and Supplementary Estimates (B) shows that the Main Estimates show an increase in total government spending of only 1.1 per cent. I do not have the exact figure with me on the new spending. Do you have that, Mr. Moloney?

**David Moloney, Senior Assistant Secretary, Expenditure Management Sector, Treasury Board of Canada, Secretariat:** Senators, the short answer is that we still have to assess the budget measures. The dollar versions of the figures that the minister is referring to would translate into the mains versus mains comparison of being just shy of \$12 billion in the year-over-year increase. These mains, relative to total estimates last year, are looking at an increase of \$2.3 billion of additional spending requests.

Yesterday's budget proposed \$4.4 billion in new spending in 2007-08. However, as we have had occasion to discuss before the committee in recent appearances, that \$4.4 billion is on the accrual accounting method. We understand that some of the budget initiatives, for example, funds for the Department of

Premièrement, j'aimerais que vous nous disiez et que vous nous assuriez, parce qu'aucun libéral n'oserait le dire, que la politique du gouvernement est de garder les hausses de dépenses en-dessous du taux de la croissance économique.

Deuxièmement, bien que le président du comité nous ait avertis que nous étions ici pour discuter du Budget principal des dépenses, nous avons entendu le budget fédéral hier et j'aimerais savoir si vous ou vos collaborateurs pouvez nous dire, même approximativement, quelle sera la hausse des dépenses lorsque nous arriverons au Budget supplémentaire des dépenses.

Troisièmement, je m'intéresse toujours à la dotation en personnel et je vois les sommes d'argent ici, mais elles ne me disent pas grand-chose. J'aimerais savoir si vous pouvez dire au comité combien d'années-personnes de plus seraient prévues, dans l'avenir immédiat, par suite du Budget des dépenses de 2007-2008 et du budget fédéral d'hier.

**M. Toews :** Merci. Je vous sais gré d'avoir exprimé ces préoccupations. Je peux vous dire que je tiens également à ce que les dépenses restent à un taux viable, que nos dépenses de programme ne dépassent pas les rentrées d'argent et que ces dernières soient à un niveau viable, en ce sens que les Canadiens ne doivent pas être surtaxés.

J'ai eu une conversation très intéressante avec un homme qui s'occupe du Trésor d'une nouvelle démocratie en développement. Il m'a dit que le taux d'imposition des sociétés dans ce pays était d'environ 30 p. 100. Évidemment, aucune recette n'était versée dans le Trésor jusqu'à ce que ce taux soit réduit à 10 p. 100; c'est alors que l'argent a commencé à rentrer. Un taux d'imposition plus bas a généré plus d'argent. Non seulement on a diminué les taux d'imposition, mais on a mis en place des mesures rigoureuses de lutte à la corruption, de sorte que les entreprises qui ne paient pas leurs impôts à un taux moins élevé sont poursuivies. C'était, à mon avis, une façon intéressante d'augmenter les recettes en réduisant le taux d'imposition.

J'ai dit dans ma déclaration préliminaire qu'en comparaison avec le Budget principal des dépenses, le Budget supplémentaire (A) et Budget supplémentaire (B) de l'an dernier, le Budget principal des dépenses affiche une hausse des dépenses gouvernementales totales de 1,1 p. 100. Je n'ai pas les chiffres exacts sur les nouvelles dépenses. Les avez-vous, monsieur Moloney?

**David Moloney, secrétaire adjoint principal, Secteur de la gestion des dépenses, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada :** Mesdames et messieurs les sénateurs, je répondrai en bref qu'il nous reste encore à évaluer les mesures du budget. Les données en dollars dont le ministre parle se traduiraient, dans la comparaison des Budgets principaux des dépenses, par une hausse de moins de 12 milliards de dollars sur douze mois. Par rapport aux dépenses totales de l'an dernier, ce budget principal prévoit une hausse de 2,3 milliards de dollars des demandes de dépenses.

Le budget fédéral d'hier propose de nouvelles dépenses de l'ordre de 4,4 milliards de dollars en 2007-2008. Toutefois, comme nous avons eu l'occasion d'en discuter devant le comité lors de comparaisons récentes, cette somme est inscrite selon la méthode de la comptabilité d'exercice. Il faut comprendre que certaines

National Defence, for Corrections Canada and for some other departments, are for capital spending so the cash appropriations request in those cases is larger.

Some portions of the \$4.4 billion, should the government bring that forward in time for supplementary estimates, would be larger because of the need to ask for cash appropriations. I cannot give the committee an estimate of what that ratio would be. Most of the spending would not be for capital items; therefore, for most of this additional proposed spending it will be a dollar-for-dollar comparison.

**Senator Murray:** What about staffing?

**Mr. Moloney:** I am sorry; we can provide you with the current levels; we do not have planned staffing details that underlie the actual proposed growth in spending. The government is not approving spending increases and proposals in terms of the staffing component. We have a wage and salary aspect of the costing but not the number of individuals who would be staffed. We could provide recent trends on staffing levels, if that is of interest.

**Senator Murray:** Are you telling me you do not have projections with respect to staffing levels?

**Mr. Moloney:** No, we do not.

**Senator Mitchell:** I am painfully constrained by your concern that we not ask too many questions about the current budget, so I will be careful.

I am very concerned about two issues in particular, although there are many others. I would like to touch on spending. I was concerned when I first looked at the estimates, and I am very concerned now that I hear Mr. Moloney confirm that there are no projections for staffing in the public service.

My concern is rooted in the fact that no matter what we call this current government, its roots are with the Mulroney government that ran up huge deficits. Its other roots, if I can say its finance minister's roots, are with the Harris government that ran up huge deficits. Now we see Mr. Toews suggesting — and I think this is a misdirection — that spending has only increased 1.1 per cent by saying that Main Estimates-to-Main Estimates last year plus supplementary estimates are up only 1.1 per cent. That is like saying they have increased spending in the middle of the year throughout the year so they can say they have not increased spending very much this year. However, at page 1-5, if you compare the base level spending budgeted last year of \$205 billion in 2006-07 with the ultimate budgetary projection next year of \$233 billion, it has not gone up 5 per cent, as some of the spin is suggesting; it has not gone up 7.5 per cent, as some of the other spin is suggesting; it has not gone up 12.5 per cent, as page 1-5 is suggesting. It has gone

initiatives budgétaires, par exemple les fonds destinés au ministère de la Défense nationale, au Service correctionnel du Canada et à d'autres ministères, visent des dépenses en capital, alors les demandes de crédits budgétaires dans ces cas sont plus importantes.

Certains éléments des 4,4 milliards de dollars, si le gouvernement agit à temps pour le Budget supplémentaire des dépenses, seraient plus importants parce qu'il faudra demander des crédits budgétaires. Je ne peux pas donner au comité une estimation de ce que serait ce rapport. La plupart des dépenses ne seraient pas des dépenses en capital; par conséquent, ce sera une comparaison d'un dollar pour un dollar pour la plupart des dépenses supplémentaires proposées.

**Le sénateur Murray :** Qu'en est-il de la dotation en personnel?

**M. Moloney :** Je suis désolé; nous pouvons vous donner les niveaux actuels, mais nous n'avons pas de précisions sur la dotation prévue que sous-tend la hausse proposée des dépenses. Le gouvernement n'approuve pas les hausses de dépenses et les propositions en regard de la dotation en personnel. Nous avons des chiffres sur la masse salariale, mais pas le nombre de personnes qui seraient touchées. Nous pouvons vous fournir les tendances récentes en matière de dotation, si ces chiffres présentent un intérêt quelconque.

**Le sénateur Murray :** Êtes-vous en train de me dire que vous n'avez aucune projection quant au niveau de dotation?

**M. Moloney :** Nous n'en avons pas.

**Le sénateur Mitchell :** J'ai peine à me retenir de ne pas poser de questions sur le budget fédéral actuel, comme vous l'avez demandé, mais je vais faire attention.

Il y a deux aspects qui me préoccupent tout particulièrement, même s'il y en a bien d'autres. J'aimerais parler des dépenses. J'étais inquiet lorsque j'ai d'abord vu le budget des dépenses, et je suis très inquiet maintenant d'entendre M. Moloney confirmer qu'il n'y a aucune prévision pour la dotation dans la fonction publique.

Je m'inquiète parce que, peu importe comment nous qualifions le gouvernement actuel, ses origines remontent au gouvernement Mulroney, qui a créé des déficits énormes. Ses autres origines, si je peux dire celles de son ministre des Finances, remontent au gouvernement Harris, qui a créé des déficits énormes. M. Toews dit maintenant — et je crois que c'est faux — que les dépenses n'ont augmenté que de 1,1 p. 100, en affirmant que le Budget principal des dépenses ne comporte qu'une hausse de 1,1 p. 100 par rapport à celui de l'an dernier et aux budgets supplémentaires. C'est comme s'il disait qu'ils ont augmenté les dépenses au milieu de l'année tout au long de l'année, pour pouvoir dire qu'ils n'ont pas augmenté les dépenses de beaucoup cette année. Toutefois, à la page 1-5, si vous comparez les dépenses de base budgétisées de 205 milliards de dollars en 2006-2007 avec les projections budgétaires finales du prochain exercice de 233 milliards de dollars, ce n'est pas une hausse de 5 p. 100 ni de 7,5 p. 100, comme certains



up 14 per cent. There has been a 14 per cent spending increase over 2007-08, and the government does not have any projections of the staffing levels.

It is almost incomprehensible that a government could do those things on the one hand, try to tell us that the increase is 1.1 per cent, and at the same time say that they are fiscally responsible.

I wonder if the minister could address that apparent inconsistency in the numbers and tell me how, when we have GDP growth of somewhere between 2 per cent and 3 per cent, we will ever sustain surplus budgets, particularly when you look at the budget document, which on page 32 suggests that the year after next there will be no surplus after they put a paltry \$3 billion towards paying off the debt of this country, which will take 160 years to do at that rate.

We have a 14 per cent increase in expenditure, we have no grip on what staffing we have in the government, we have a finance minister who ran up huge deficits in the Harris government and a legacy of Mulroney debts and deficit spending that is endemic to many of the people who are in this government. Could you give us assurances that we are okay?

**Mr. Toews:** I do not want to go all the way back to the Mulroney years.

**Senator Mitchell:** You do not?

**Mr. Toews:** I had my differences with the Mulroney government. In fairness to the Mulroney government, they came through the worst depression since the 1930s. There is no question about that. When people were paying 18 per cent, 20 per cent and 22 per cent interest on mortgages and there was nothing from a Liberal government that assisted with those types of mortgages, I can tell that you many of us personally lived through that kind of a situation. When you actually look at the spending of the Mulroney government as it was winding down, it was in fact balancing its books if you took out the payment that they made on the interest.

Quite frankly, they survived a very difficult time. Again, I must say I had my differences with the Mulroney government, but what sustained the next government were two things: the GST, which the Liberals promised they would get rid of, and the free trade agreement. Those things fuelled the expansion in the economy of Canada. I do not think there is any dispute about that.

It was a difficult time. They addressed that through two measures, which were roundly criticized by the next government. They said they would get rid of free trade and the GST and then banked on those two initiatives in order to fuel the resources.

As for trickery in budgets, I have learned some things in Treasury Board and in the Department of Justice about how Paul Martin balanced the books. I do not want to get too much into this issue because it is a lawsuit before the courts, but if we look at

chiffres pourraient le laisser croire; ce n'est pas une hausse de 12,5 p. 100, comme le laisse croire la page 1-5. C'est une hausse de 14 p. 100. Les dépenses augmentent de 14 p. 100 en 2007-2008, et le gouvernement n'a pas de projection pour ce qui est des niveaux de dotation en personnel.

C'est presque impossible de comprendre qu'un gouvernement puisse faire ces choses, qu'il nous dise, d'une part, que l'augmentation est de 1,1 p. 100 et, d'autre part, qu'il est financièrement responsable.

Je me demande si le ministre pourrait expliquer l'incohérence évidente dans les chiffres et me dire comment, avec une hausse du PIB de 2 à 3 p. 100, nous allons pouvoir soutenir des budgets excédentaires, en particulier quand on regarde la page 32 du document, où il est écrit qu'il n'y aura plus de surplus l'année suivante après qu'ils auront affecté 3 milliards de dollars au remboursement de la dette du pays, alors que le remboursement prendra 160 ans à ce rythme.

Nous avons une augmentation des dépenses de 14 p. 100, nous n'avons aucune idée de ce que sera la dotation en personnel dans la fonction publique, nous avons un ministre des Finances qui a créé des déficits énormes avec le gouvernement Harris, des dettes léguées par le gouvernement Mulroney et un déficit actif qui est endémique chez de nombreux membres du gouvernement actuel. Pouvez-vous nous donner la garantie que tout va bien?

**M. Toews :** Je ne veux pas reculer jusqu'aux années Mulroney.

**Le sénateur Mitchell :** Vraiment?

**M. Toews :** J'ai eu mes différends avec le gouvernement Mulroney. En toute justice pour ce dernier, il a traversé la pire dépression qu'on avait connue depuis les années 30. Il n'y a aucun doute à ce sujet. Les gens payaient 18, 20 et 22 p. 100 d'intérêt sur des prêts hypothécaires et le gouvernement libéral n'a rien fait pour alléger ce fardeau; je peux vous dire que bon nombre d'entre nous ont personnellement vécu ce genre de situation. Quand on regarde les dépenses du gouvernement Mulroney vers la fin, ses budgets étaient en fait équilibrés, si vous enlevez le paiement qu'il a fait sur l'intérêt.

Pour dire bien franchement, il a survécu à une époque très difficile. Encore une fois, je dois dire que j'ai eu mes différends avec le gouvernement Mulroney, mais le gouvernement suivant a profité de deux choses : la TPS, que les libéraux avaient promis d'éliminer, et l'accord de libre-échange. Ces deux instruments ont stimulé l'expansion économique du Canada. Je ne crois pas que l'on puisse en douter.

C'était une période difficile. Ils y ont fait face avec deux mesures, qui ont été vertement critiquées par le gouvernement suivant. Les libéraux avaient dit qu'ils mettraient fin au libre-échange et à la TPS, puis ils ont misé sur ces deux initiatives pour renflouer les coffres.

Quant aux ruses budgétaires, j'ai appris au Conseil du Trésor et au ministère de la Justice comment Paul Martin équilibrait les livres. Je ne veux pas en dire trop parce qu'il y a une poursuite devant les tribunaux, mais si on regarde comment les libéraux ont

how they dealt with the so-called pension surplus by simply moving it because they overstated the liabilities of the public service pension, they then simply took that liability — and I do not know what the technical word is — but they said they overstated it, so they moved it to the asset side and balanced the books. That is how it was done. There was not a dime of fiscal prudence there; it was simply an accounting mechanism.

As a provincial minister, I had to bear the brunt of the cuts to social programs. The federal government under Paul Martin and Jean Chrétien removed all funding for off-reserve Aborigines and it devastated provinces such as Manitoba. We had to come up with that funding, and suddenly, we were into very difficult situations.

I can go into all kinds of details; I am not being an apologist here for the Mulroney government, I supported many of the things they did, and I was concerned about other things.

Your admonition in respect of sustainable spending I think is important. It is an admonition I take seriously because I do not want to get into a situation where we have overspent and then the fiscal climate changes.

Some of the steps that were announced yesterday included the expenditure management review. We want to take a look at all of the programs that we are spending money on, especially the A-based budget, to ensure that those programs are reviewed, I believe the budget announced on a four-year basis.

I was very concerned when I realized, coming into the Department of Justice and to the Treasury Board, that there was no mechanism left by the previous government by which one could look at the A-based budget and determine whether dollars being spent on existing programs were in fact being spent effectively. There was absolutely no mechanism in place.

As a minister on a line department in the Department of Justice, I was very concerned that officials would come to me and tell me my new priority will cost X dollars, yet there was no independent mechanism for me to be able to verify that cost. That is a hangover of the prior government and a serious issue.

The reason they did not develop that expenditure management review for that type of programming is that back in 1995 they had cut things right to the bone, especially in the area of transfers to the provinces. Therefore, there was no mechanism. It was always assumed that we cut it right to the bone and, therefore, all of this funding is justified.

We are finding, for example, that in six years our A-based budget went from \$45 billion to \$90 billion. That is an astounding figure. I am not here to blame past governments, those of Mulroney, Chrétien or others. I am concerned about having sustainable spending. Your admonition is a good one, and we will take it very seriously.

traité le soi-disant excédent du régime de pensions, ils l'ont simplement déplacé, parce qu'ils avaient surestimé le passif du régime de pensions de la fonction publique, ils ont tout simplement pris ce passif — je ne connais pas le terme technique — mais ils ont dit qu'ils l'avaient surestimé, alors ils l'ont déplacé du côté de l'actif et ils ont équilibré les livres. C'est ce qu'ils ont fait. Il n'y a pas eu une once de prudence financière ici; c'était simplement un mécanisme comptable.

À titre de ministre provincial, j'ai dû supporter le poids des compressions faites dans les programmes sociaux. Le gouvernement fédéral de Paul Martin et de Jean Chrétien a aboli le financement destiné aux Autochtones hors réserve, ce qui a été désastreux pour les provinces comme le Manitoba. Il fallait assurer ce financement et, tout à coup, nous nous sommes retrouvés dans une situation très difficile.

Je pourrais donner toutes sortes de détails; je m'excuse pas le gouvernement Mulroney; j'ai appuyé beaucoup de choses qu'il a faites, mais d'autres mesures m'ont préoccupé.

Votre mise en garde au sujet des dépenses viables est, selon moi, importante. Je la prends au sérieux parce que je ne voudrais pas qu'on dépense trop et qu'on se retrouve ensuite dans une conjoncture économique différente.

Parmi les mesures annoncées hier, il y avait l'examen de la gestion des dépenses. Nous voulons examiner tous les programmes dans lesquels nous affectons des sommes d'argent, en particulier le budget de services votés, et faire en sorte que ces programmes soient examinés aux quatre ans, comme il a été annoncé, je crois, dans le budget.

Lorsque je suis arrivé au ministère de la Justice puis au Conseil du Trésor, j'ai été très étonné de voir que le gouvernement précédent n'avait instauré aucun mécanisme qui permettait d'examiner le budget de services votés et de déterminer si les sommes affectées aux programmes existants étaient dépensées efficacement. Il n'y avait aucun mécanisme en place.

Lorsque j'étais ministre de la Justice, j'étais très étonné que des fonctionnaires viennent me dire que ma nouvelle priorité coûterait X dollars, mais qu'il n'y avait aucun mécanisme indépendant me permettant de vérifier ce coût. C'est une lacune grave qu'a laissée le gouvernement précédent.

Aucun examen de gestion des dépenses n'a été mis au point pour ce type de programme parce qu'en 1995, les libéraux ont supprimé des choses de façon draconienne, en particulier dans le domaine des transferts aux provinces. Il n'y avait donc aucun mécanisme. On a toujours présumé qu'il fallait faire des compressions draconiennes et, par conséquent, tout ce financement est justifié.

Nous constatons, par exemple, qu'en six ans, notre budget de services votés est passé de 45 à 90 milliards de dollars. C'est énorme. Je ne suis pas ici pour accuser les gouvernements précédents, ceux de Mulroney, de Chrétien ou d'autres. Je veux qu'on ait des dépenses viables. Votre mise en garde est valable et nous allons la prendre très au sérieux.



**Senator Mitchell:** If you were concerned about what the reduction in federal transfers did to Manitoba when you were there, you are surely concerned about what the \$800-million reduction to Saskatchewan transfers will mean to Saskatchewan.

Second, I find it difficult to accept that there is no mechanism for evaluating programs. The fact is that you cut every green plan program that was brought in by the Liberal government that would have accounted for a huge reduction in CO<sub>2</sub> emissions. You cut every one of them, despite the fact, which is substantiated in a document we obtained through an ATIP document, that the Treasury Board had done a review that concluded that those programs were exceedingly efficient. Even though you had clear efficiency assessments for those programs, you cut them. That brings me to the environment.

You are saying that in fact spending has gone up 14 per cent from last year's budget.

**Mr. Toews:** Those are your figures.

**Senator Mitchell:** They are your figures; they are right in these two documents. I did not prepare these documents; your government did. Spending has increased 14 per cent increase overall from last year to this year at the same point. However, under the "Environment Department" I see that the biodiversity program, which is labelled "Biodiversity is conserved and protected," has dropped \$15 million. It says that Canadians adopt approaches that ensure sustainable use and management of natural capital and working landscapes. That has dropped \$42 million.

This is a good one: "Risk to Canadians, their health and their environment posed by toxic and other harmful substances are reduced." That program is reduced by \$56 million, from \$236 million to \$180 million. The program Net Emissions of Greenhouse Gases, is reduced by \$18 million. These are critical programs under Environment Canada. The government is saying that the environment is a priority and overall spending has gone up 14 per cent, yet environment spending has gone up barely 5 per cent, and critical programs within Environment Canada have been cut dramatically.

How do you square the idea that you care about the environment while you have cut critical programs?

**Mr. Toews:** I find it amazing that you listed all the things we have cut and then said that our spending has gone up 5 per cent. How does that jibe? Frankly, it does not.

The clean transportation and clean energy programs that were recently announced are being funded from the \$2 billion for the made-in-Canada climate change program that was referenced in Budget 2006. Of course, our government has had many concerns with the Kyoto Protocol, with which there was never any

**Le sénateur Mitchell :** Si vous étiez préoccupé par les effets de la réduction des transferts fédéraux au Manitoba lorsque vous étiez là, vous devez sûrement être inquiet des effets qu'aura la réduction de 800 millions de dollars de ces transferts en Saskatchewan.

J'ai de la difficulté à accepter qu'il n'y ait aucun mécanisme pour l'évaluation des programmes. Le fait est que vous avez aboli tous les programmes du plan vert proposés par le gouvernement libéral qui auraient permis de réduire considérablement les émissions de CO<sub>2</sub>. Vous les avez tous supprimés, même si le Conseil du Trésor avait effectué un examen qui montrait que ces programmes étaient excessivement efficaces, comme le prouve un document que nous avons obtenu en vertu de la politique sur l'accès à l'information. Même si vous aviez des évaluations qui établissaient clairement l'efficacité de ces programmes, vous les avez abolis. Ce qui m'amène à parler de l'environnement.

Vous dites que les dépenses ont en fait augmenté de 14 p. 100 par rapport au budget de l'an dernier.

**M. Toews :** Ce sont vos chiffres.

**Le sénateur Mitchell :** Ce sont vos chiffres; ils se trouvent dans ces deux documents. Ce n'est pas moi qui ai préparé ces documents; c'est votre gouvernement. Les dépenses ont augmenté de 14 p. 100 par rapport à la même période l'an dernier. Toutefois, sous la rubrique « Environnement », je vois que les dépenses consacrées au programme de biodiversité ont chuté de 15 millions de dollars, alors qu'on dit : « La biodiversité est conservée et protégée ». On dit aussi : « Les Canadiens adoptent des approches qui assurent l'utilisation et la gestion durable du capital naturel et des paysages exploités. » Les dépenses à ce titre ont chuté de 42 millions de dollars.

En voici une bonne : « Réduction des risques posés par les substances toxiques et les autres substances nocives pour les Canadiens, leur santé et leur environnement ». Ce programme subit une réduction de 56 millions de dollars, passant de 236 à 180 millions de dollars. Le programme « Réduction des émissions nettes de gaz à effet de serre » est amputé de 18 millions de dollars. Ce sont des programmes essentiels qui relèvent d'Environnement Canada. Le gouvernement dit que l'environnement est une priorité et que les dépenses globales ont augmenté de 14 p. 100; or, les dépenses consacrées à l'environnement ont augmenté d'à peine 5 p. 100 et les programmes essentiels d'Environnement Canada ont subi des compressions draconiennes.

Comment pouvez-vous dire que l'environnement vous tient à cœur et en même temps supprimer des programmes essentiels?

**M. Toews :** Je suis ébahi que vous puissiez énoncer tout ce que nous avons supprimé, et dire encore que nos dépenses ont augmenté de 5 p. 100. Comment cela s'explique-t-il? Très franchement, ça ne s'explique pas.

Les programmes de transport et d'énergie propres qui ont récemment été annoncés sont financés à même les deux milliards de dollars du programme canadien sur le changement climatique dont il a été question dans le budget de 2006. C'est sûr que notre gouvernement a eu bien des soucis avec le Protocole de Kyoto.

intention by the prior government to actually comply. There were some vague ideas about buying hot air credits from foreign governments that would continue to pollute, which would essentially buy a licence for Canada's government to continue to pollute but would not decrease greenhouse gases or other harmful chemicals in any substantive way. The funding approved for 2007-08 is in the Main Estimates. The future year funding will appear in the Main Estimates for 2008-09.

One thing you did not mention in the cuts that you say were made is the ecoTrust announcement that will be sourced from anticipated 2006-07 budgetary surpluses and will appear in the public accounts in 2006-07. These ecoTrust initiatives are the subject of financial arrangements with the provinces and territories. I am quite excited about this. For example, I believe that for Manitoba that amounts to \$54 million. Other provinces have received substantive amounts of money for these ecoTrust initiatives.

While I indicated that there was no mechanism, ad hoc mechanisms were demonstrated in \$1 billion in cuts made last year. That was an ad hoc initiative, not a systemic initiative that can be done annually. That is what needs to be done in terms of reviewing expenditures. That is why we announced the Expenditure Management Review Program that would review all A-based funding over a four-year period. That was not done by the prior government and we want to put that into place.

**Senator Mitchell:** Let us focus on the Expenditure Management System with respect to environmental spending. No matter how hard I look through these estimates, no matter how hard I scour the budgets, and no matter how hard I scour the rhetoric coming from government, I know that whatever you have implemented does not represent as big a commitment as existed when you took over. Second, I see no numbers, no objectives: for each of these environmental programs for the reduction of greenhouse gases or for the reduction of pollutants. There are no numbers, no objectives, and no relationship between whatever these programs might do and what our targets under Kyoto were. Yet, you talk about an Expenditure Management System.

How can you manage expenditure in any properly functioning management system without having objectives against which to measure these programs? Under risk to Canadians, their health and their environment from air pollutants and greenhouse gas emissions, we see a reduction of \$130 million, which does not seem like much given the nature of the problem. How much reduction in greenhouse gas, by megatons, is that \$130 million anticipated to result in? Do you have a number? Have you set it up, or is this just more spin?

que le gouvernement antérieur n'avait jamais eu la moindre intention de respecter. Il y avait eu de vagues idées d'achat de crédits d'émissions de pays étrangers qui continueraient de polluer, ce qui reviendrait à acheter un permis pour que le gouvernement du Canada puisse continuer de polluer, sans réduire de manière significative les émissions de gaz à effet de serre ou d'autres produits chimiques nocifs. Le financement approuvé pour 2007-2008 est prévu au Budget principal des dépenses. Le financement pour l'année suivante apparaîtra dans le Budget principal des dépenses de 2008-2009.

Il y a une chose dont vous n'avez pas parlé, au sujet des coupures que, selon vous, nous avons faites, c'est l'annonce de l'écoFiducie, qui sera financée avec l'excédent budgétaire prévu pour 2006-2007, et qui apparaîtra dans les comptes publics en 2006-2007. Ces initiatives de l'écoFiducie font l'objet d'arrangements financiers avec les provinces et territoires. J'en suis enthousiasmé. Par exemple, je pense que pour le Manitoba, cela représente 54 millions de dollars. D'autres provinces ont reçu un important montant d'argent pour ces initiatives de l'écoFiducie.

Bien que j'aie dit qu'il n'y ait pas de mécanisme, les coupures de l'année dernière, qui se sont chiffrées à un milliard de dollars, ont démontré l'existence de mécanismes spéciaux. C'était une initiative spéciale, et non pas une initiative systématique qui peut être reprise tous les ans. C'est ce qu'il faut faire pour revoir les dépenses. C'est pourquoi nous avons annoncé le programme d'examen de la gestion des dépenses qui passera en revue le financement par services votés sur une période de quatre ans. Le gouvernement antérieur ne l'a pas fait, et nous voulons que ce soit mis en place.

**Le sénateur Mitchell :** Concentrons-nous donc sur le système de gestion des dépenses et la dépense en environnement. J'ai beau chercher dans ces estimations, j'ai beau fouiller les budgets, j'ai beau analyser les discours du gouvernement, je sais que quelles que soient les initiatives que vous avez entreprises, elles ne représentent pas un engagement de l'ampleur de celui qui avait été pris quand vous avez pris le pouvoir. Deuxièmement, je ne vois pas de chiffres, pas d'objectifs, pour chacun de ces programmes environnementaux au titre de la réduction des gaz à effet de serre ou des polluants. Il n'y a pas de chiffres, pas d'objectifs, et aucun rapport n'est établi entre ce que ces programmes sont censés faire et ce que doivent être nos cibles en vertu du Protocole de Kyoto. Et pourtant, vous parlez d'un système de gestion des dépenses.

Comment pouvez-vous gérer les dépenses dans le cadre d'un système de gestion efficace sans avoir des objectifs auxquels mesurer ces programmes? Sous les risques que présentent pour les Canadiens, leur santé et leur environnement, les polluants et émissions de gaz à effet de serre, nous voyons une réduction de 130 millions de dollars, ce qui ne semble pas beaucoup, compte tenu de la nature du problème. Quel genre de réduction des gaz à effet de serre, en mégatonnes, prévoit-on obtenir avec ces 130 millions de dollars? Avez-vous des chiffres? Est-ce que c'est déjà créé, ou n'est-ce encore que de la manipulation des faits?



**Mr. Toews:** If you want to talk about spin, let us talk about the prior government entering into an agreement that they knew that they could not fulfill.

**Senator Mitchell:** That is absolutely not true.

**Mr. Toews:** That is what we heard in the last couple of weeks.

**Senator Mitchell:** That program and the one we just announced can achieve what needs to be achieved, and there were three years left after the 2005 announcement of that green plan to achieve those objectives. This is more spin.

**Mr. Toews:** It was not spin coming from our party; it was spin coming from the Liberal Party. Senior officials inside the Liberal Party said there was no commitment to meeting those targets.

**Senator Mitchell:** They are wrong, because it could have.

We are talking about your estimates and your objectives. At least we talked about numbers. What are the numbers? What will that \$130 million do? How much will it reduce?

**Mr. Toews:** I suggest that you get the Minister of the Environment here to talk about those specific details. I know that we want to implement programs that actually reduce greenhouse gas. Buying hot air credits from Russia or China, allowing them to continue to pollute as well as allowing Canadian companies to pollute, is not acceptable. We are actually going to implement hard limits on pollutants by automobiles, which will in fact make a difference.

**Senator Mitchell:** It is not for me to call the environment minister to account, although that is something we do. You are the President of the Treasury Board. You are the one responsible for making these programs work and ensuring that they are efficient, and on one of the most important programs facing your government you are fobbing me off on to the environment minister. You should be calling the environment minister to account to tell you what this will achieve. That is what we would call expenditure management system effectiveness.

**Mr. Toews:** In fact, that is what we will be doing. The point is that if you want to know how the substantive part of these programs work, the responsible minister needs to be called in.

**Senator Mitchell:** I want to know what the number is and I think you should know it. Could you get that for us?

**Mr. Toews:** We can get that number for you.

**Senator Mitchell:** Let us know what each of these programs will reduce in terms of megatons of CO<sub>2</sub> reductions — to use your words, actual, real reductions.

**The Chairman:** Mr. Minister, you indicated that you had one hour. Your time has concluded. We appreciate your coming here today. We may have some follow-up questions. I will ask the two

**M. Toews :** Si vous voulez parler de manipulation, parlons du gouvernement antérieur qui a conclu une entente qu'il savait ne pas pouvoir respecter.

**Le sénateur Mitchell :** Ce n'est absolument pas vrai.

**M. Toews :** C'est ce que nous entendons depuis deux semaines.

**Le sénateur Mitchell :** Ce programme et celui que nous venons d'annoncer peuvent réaliser ce qui doit l'être, et il restait trois ans après l'annonce de 2005 de ce plan vert pour atteindre ces objectifs. C'est encore de la manipulation.

**M. Toews :** Ce n'était pas de la manipulation venant de votre parti; c'était de la part de l'autre parti. Les hauts fonctionnaires du Parti libéral ont dit qu'il n'y avait pas eu d'engagement à atteindre ces objectifs.

**Le sénateur Mitchell :** Ils se trompent, parce que c'était possible.

Nous parlons ici de vos budgets et de vos objectifs. Du moins nous parlons de chiffres. Quels sont les chiffres? Que feront ces 130 millions de dollars? Quelle réduction obtiendra-t-on avec cela?

**M. Toews :** Je suggère que vous fassiez venir le ministre de l'Environnement pour parler de ces détails précis. Je sais que nous voulons créer des programmes qui réduisent réellement les émissions de gaz à effet de serre. L'achat de crédits d'émission de la Russie et de la Chine, en leur permettant de continuer à polluer et aux compagnies canadiennes aussi de polluer, n'est pas acceptable. Nous allons fixer des limites fermes sur les polluants émis par les voitures, et c'est ce qui fera vraiment une différence.

**Le sénateur Mitchell :** Ce n'est pas à moi de convoquer le ministre de l'Environnement pour rendre des comptes, bien qu'il arrive que nous le fassions. Vous êtes le président du Conseil du Trésor. C'est vous qui êtes responsable du bon fonctionnement de ces programmes et de veiller à ce qu'ils soient efficaces, et quand je vous parle de l'un des plus importants programmes que doit réaliser votre gouvernement, vous me renvoyez au ministre de l'Environnement. Vous devriez vous-même convoquer le ministre de l'Environnement pour rendre compte de ce que ceci vise à réaliser. C'est cela que nous appellerions l'efficacité du système de gestion des dépenses.

**M. Toews :** En fait, c'est ce que nous allons faire. Le fait est que si vous voulez savoir comment fonctionnent bon nombre de ces programmes, vous devrez le demander aux ministres responsables.

**Le sénateur Mitchell :** J'aimerais que vous me donniez un chiffre, et je pense que vous devriez le connaître. Est-ce que vous pourriez l'obtenir pour nous?

**M. Toews :** Oui, nous le pouvons.

**Le sénateur Mitchell :** Dites-nous les réductions, en mégatonnes de CO<sub>2</sub>, que ces programmes réaliseront pour dire comme vous, des réductions réelles.

**Le président :** Monsieur le ministre, vous avez dit que vous n'aviez qu'une heure. Cette heure est écoulée. Nous apprécions votre venue ici, aujourd'hui. Nous aurons peut-être des questions

members of Treasury Board Secretariat to stay, if that is satisfactory. If they have some points that they are not able to answer, perhaps they can take those questions back to you.

**Mr. Toews:** Thank you, Mr. Chairman. It is always a pleasure to be here and to hear the comments and concerns of members of this committee.

**The Chairman:** I would like a point of clarification on the last answer in relation to ecoTrusts. As Mr. Moloney and Ms. Danagher know, we are keen to know about expenditures and the approval for those expenditures before they take place, either through legislation or the Main Estimates and an appropriation bill. The minister just indicated that ecoTrusts would be funded and that we would learn all about it through the public accounts, which is after the fact.

Can we be assured that there will be legislation with respect to the ecoTrusts, which I understand will be funded out of this year's surplus, which will explain to us the corporate structure and how this money will be managed?

**Mr. Moloney:** Certainly no monies can be spent without parliamentary approval ahead of time. For any amounts to be charged to the Consolidated Revenue Fund for 2006-07, the only remaining instrument that the government would have would be to include such proposals in the Budget Implementation Act, which will be coming to Parliament shortly.

**The Chairman:** Thank you. That answers that question.

**Senator Eggleton:** My question was to the minister.

**The Chairman:** You can ask them to the secretariat and they will pass them along to the minister.

**Senator Eggleton:** I am interested, as a former Treasury Board President, in the reform of the expenditure management system that you are entering into. I can remember, when I was in the position of President of the Treasury Board, saying that I felt there was an obsession with rules and that we needed to be a little more focused on results. We still need rules, but we need to be more focused on results and value for money. I am concerned when I hear lately that the rules have again made it difficult for many people who are getting grants and contributions to be able to manoeuvre. Some of these organizations look upon themselves as being partners with the federal government in helping to deliver services, such as, for example, organizations involved in literacy. A number of coordinating agencies and provinces help to ensure that the money coming from the federal government gets down to the level of the service provider in an efficient and effective way. The federal government cannot be down there on the ground in terms of the detailed delivery of the programs, so it is important to have the kind of organizations that do that. Yet, they are being treated like they are charity cases as opposed to partners in helping to deliver these federal programs. I am hoping that part of what you are doing will help resolve some of that. It is a risk management question. We want to make sure that the public funds, the tax dollars, are protected, but we do not want to strangle these programs with so much red tape that we

de suivi à vous poser. Je demanderai aux deux membres du Secrétariat du Conseil du Trésor de rester, s'ils le veulent bien. S'il y a des questions auxquelles ils ne peuvent répondre, peut-être pourront-ils vous les transmettre.

**M. Toews :** Merci, monsieur le président. C'est toujours un plaisir que d'être ici et d'entendre les commentaires et préoccupations des membres de ce comité.

**Le président :** J'aimerais avoir une précision au sujet de la dernière réponse concernant l'écoFiducie. M. Moloney et Mme Danagher savent le vif intérêt que nous portons aux dépenses et à la façon dont elles sont approuvées avant qu'elles soient effectuées, par le biais soit de la loi ou du Budget principal des dépenses et d'un projet de loi de crédits. Le ministre vient de dire que l'écoFiducie serait financée et que nous saurions tout à son sujet au moyen des comptes publics, soit après le fait.

Pouvons-nous avoir l'assurance que des mesures législatives seront prises pour l'écoFiducie qui, si je comprends bien, sera financée au moyen de l'excédent budgétaire de cette année, laquelle législation nous décrira la structure organisationnelle et la manière dont ces fonds sont gérés?

**M. Moloney :** Il est certain qu'aucun argent ne peut être dépensé sans l'approbation préalable du Parlement. Pour n'importe quel montant facturé au Trésor pour 2006-2007, le seul moyen qui resterait au gouvernement serait d'intégrer de telles propositions dans la Loi d'exécution du budget, qui sera présentée au Parlement sous peu.

**Le président :** Merci. Cela répond à ma question.

**Le sénateur Eggleton :** Ma question s'adressait au ministre.

**Le président :** Vous pouvez poser vos questions aux représentants du Secrétariat, et ils les transmettront au ministre.

**Le sénateur Eggleton :** Je m'intéresse, en ma qualité d'ancien président du Conseil du Trésor, à la réforme du système de gestion des dépenses que vous entreprenez. Je me rappelle, quand j'assumais les fonctions de président du Conseil du Trésor avoir dit que j'avais remarqué une obsession des règles et qu'il nous fallait un peu plus nous concentrer sur les résultats. Il faut encore des règles, mais il faut plus nous concentrer sur les résultats et l'efficacité par rapport aux coûts. Je m'inquiète d'entendre dernièrement, que les règles ont encore compliqué la manœuvre pour bien des gens qui reçoivent des subventions et contributions. Certaines de ces organisations se considèrent comme des partenaires du gouvernement fédéral qui contribuent à la prestation des services, comme, par exemple, les organisations qui participent aux programmes d'alphabétisation. Plusieurs organismes de coordination et provinces ont contribué à veiller à ce que les fonds du gouvernement fédéral se rendent jusqu'aux fournisseurs de services de manière efficace et efficiente. Le gouvernement fédéral ne peut être sur le terrain pour veiller sur les détails de la prestation des programmes, alors il est important d'avoir ce genre d'organisations pour le faire. Et pourtant, elles sont traitées comme des organismes de bienfaisance plutôt que comme des partenaires qui contribuent à la prestation de ces programmes fédéraux. J'espère que cet aspect de ce que vous faites contribuera à résoudre ce problème, du moins en partie.



cannot get the results out of them that the program is intended to achieve. I wonder if your expenditure management system reforms will help deal with that kind of problem.

**Mr. Moloney:** I can perhaps respond to two areas that were referred to in the budget yesterday.

On the second and specific aspect about grants and contributions and what some have referred to as a web of rules, the budget did have a brief summary of the report of the blue ribbon panel that the President of the Treasury Board had commissioned in June of last year. That panel looked explicitly at making grants and contribution programs more efficient, in line with strong accountability, while reducing the burden on those recipients. That panel has recently reported. There is a short summary in the budget, but in fact that very detailed report by this blue ribbon panel is available.

The other aspect that I would point to is the description of the focus on the new expenditure management system, putting a focus on results. Briefly, it refers to an enhanced requirement for proposals coming to cabinet to clearly define objectives and expected results and an enhanced requirement for departments to manage very rigorously those results and, in fact, to devote much greater effort to evaluating the effectiveness against those results, and then to report to Parliament. As the President has already mentioned, the Treasury Board, on a four-year basis, then reviews the performance of departments and every non-statutory-spending program against those results that were pre-specified. That focus is, in fact, intended to be the way forward.

**Senator Eggleton:** That sounds encouraging, but those kinds of words have been around a long time. I did not bring the budget document with me. You said, Mr. Chairman, you did not want us to ask questions about yesterday's budget. Maybe you could just give me one or two highlights from the blue ribbon panel that you think would be substantive alterations to the way things have been done and that would give greater comfort to our partners in delivering social programs out there, some feeling that this web, as you called it, will change.

**Mr. Moloney:** Senator, it might be most efficient if we were to provide to the committee the action plan that the government has released. There is a detailed action plan of specific steps that the government is proposing to take over the course of the year and going forward.

**Senator Eggleton:** I would appreciate a copy of that plan.

Let me ask you about the Auditor General's criticism I may have asked you this last time — about the lack of progress in getting to full accrual accounting. How is that coming along?

C'est une question de gestion des risques. Nous voulons nous assurer que les fonds publics, l'argent des contribuables, soient protégés, mais nous ne voulons pas étouffer ces programmes sous un tel amas de paperasserie que nous n'en obtiendrons pas les résultats attendus. Je me demande si vos mesures de réforme du système de gestion des dépenses contribueront à régler ce type de problèmes.

**M. Moloney :** Peut-être puis-je répondre à propos de deux éléments dont il a été question dans le budget, hier.

Au sujet du deuxième aspect particulier sur les subventions et contributions et de ce que d'aucuns ont appelé un écheveau de règles, le budget comportait un bref résumé du rapport du comité d'experts que le président du Conseil du Trésor avait constitué en juin dernier. Ce comité cherchait explicitement à accroître l'efficacité des programmes de subventions et contributions, dans un solide cadre de responsabilisation, tout en réduisant le fardeau que portent les bénéficiaires. Ce comité a récemment présenté son rapport. Il y en a un bref résumé dans le budget, mais en fait, le rapport très détaillé de ce comité d'experts est disponible.

L'autre aspect dont j'aimerais parler, c'est la description du point de mire du nouveau système de gestion des dépenses, qui est axé sur les résultats. En deux mots, il s'agit d'une exigence accrue de présentation de propositions au Cabinet pour clairement définir les objectifs et les résultats attendus, et une exigence accrue que les ministères gèrent très rigoureusement ces résultats et, en fait, consacrent beaucoup plus d'effort à l'évaluation de l'efficacité à la lumière de ces résultats, et présentent un rapport au Parlement. Comme l'a déjà dit le président, le Conseil du Trésor, tous les quatre ans, passe en revue le rendement des ministères et de chaque programme de dépenses non réglementaires à la lumière de résultats préétablis. Ce point de mire, en fait, est sur l'avenir.

**Le sénateur Eggleton :** Cela semble encourageant, mais on entend cela depuis déjà longtemps. Je n'ai pas apporté le document du budget avec moi. Vous aviez dit, monsieur le président, que vous ne vouliez pas que nous posions de questions sur le budget d'hier. Peut-être pourriez-vous seulement me donner un ou deux éléments saillants du rapport du comité d'experts qui vous semblent modifier de façon importante la manière dont les choses se faisaient et qui rassureraient nos partenaires de la prestation de programmes sociaux, dont certains pensent que cet écheveau de règles, comme vous disiez, changera.

**M. Moloney :** Monsieur le sénateur, peut-être serait-il beaucoup plus efficace que nous remettons au comité le plan d'action qu'a établi le gouvernement. Il y a un plan d'action détaillé, avec des étapes bien précises que propose de suivre le gouvernement sur un an, et par la suite.

**Le sénateur Eggleton :** J'aimerais recevoir une copie de ce plan.

Permettez-moi de vous parler de la critique qu'a faite la vérificatrice générale — peut-être vous en ai-je parlé la dernière fois — sur le manque de progrès en matière de comptabilité d'exercice. Comment est-ce que cela avance?

**Mr. Moloney:** The government, under some standing orders in the other chamber, has until April 6 to respond to a committee report from one of the House committees, in fact, two House committees, calling on the government to present a timetable for moving to accrual appropriations and accrual budgeting inside departments. The government expects to meet that timeline of coming back to Parliament in that time frame, which is imminent.

**Senator Eggleton:** Did our committee have some recommendations in that regard as well?

**The Chairman:** We will be dealing with a bill that calls for quarterly reports based on an accrual basis, and it is still before committee.

**Senator Eggleton:** Finally, let me ask you about the decrease in the Main Estimates for Canada Mortgage and Housing Corporation at a time where we still have many people of low or modest income who cannot find affordable housing and when rehabilitation programs seem to be part of this reduction. Can you tell me where we are headed on that issue?

**Mr. Moloney:** As the senator points out, the Main Estimates do ask for less in the way of funding for CMHC spending.

There are two areas in which there are reductions: One is related to a lack of further funding being proposed in the Main Estimates for renovation programs and the other relates to affordable housing initiative and a renovation rehabilitation assistance program. These latter two programs are under review.

The renovation programs were to terminate on March 31. Since the Main Estimates were finalized, and I believe since they were tabled, the government has recently announced a two-year extension of the federal renovation programs at the same funding level of \$128.1 million. So the CMHC plans to bring forward this funding request in the 2007-2008 supplementary estimates program. That will provide funding for residential rehabilitation assistance program, the emergency repair program, home adaptations for seniors' independence and the shelter enhancement program.

**Senator Eggleton:** Out of this \$280 million decrease, about \$128 million is going back as a result of the announcement that you mentioned. What does the rest of it represent? Is this putting back a program just with less money? Is this another one of those examples?

**Mr. Moloney:** This actually represents a continuation of one program and no further funds at this point for a different program.

**Senator Eggleton:** Which program is effectively cut?

**Mr. Moloney:** The affordable housing initiative.

**M. Moloney:** Le gouvernement, en vertu d'un ordre permanent de l'autre Chambre, a jusqu'au 6 avril pour répondre à un rapport émanant de l'un des comités de la Chambre, en fait de deux comités de la Chambre, qui demandent au gouvernement de présenter un échéancier d'adoption de l'affectation de crédits suivant la comptabilité d'exercice et d'établissement des budgets selon la comptabilité d'exercice au sein des ministères. Le gouvernement s'attend à respecter cette échéance et à répondre au Parlement pour la date fixée, qui est proche.

**Le sénateur Eggleton :** Est-ce que votre comité a fait des recommandations à cet égard aussi?

**Le président :** Nous allons étudier un projet de loi qui exigeraient des rapports trimestriels, fondés sur la comptabilité d'exercice, que le comité étudie encore.

**Le sénateur Eggleton :** Enfin, permettez-moi de vous interroger sur la baisse du budget des dépenses de la Société canadienne d'hypothèques et de logement, à un moment où nous avons encore bien des gens au revenu faible ou modeste qui ne peuvent trouver de logement à prix abordable, et des programmes de réhabilitation qui semblent visés par cette réduction. Pouvez-vous me dire où on va sur ce plan?

**M. Moloney :** Comme le disait le sénateur, il est effectivement question de réduction du financement de la SCHL dans le Budget principal des dépenses.

Il y a deux éléments de réduction : l'un est en rapport avec l'arrêt de financement des programmes de rénovation que propose le Budget principal des dépenses, et l'autre concerne l'initiative de logements à prix abordable et au programme d'aide à la rénovation et la réhabilitation. Ces deux programmes sont à l'examen.

Les programmes de rénovation devaient se terminer le 31 mars. Comme le Budget principal des dépenses était finalisé, et il me semble bien qu'il était déposé, le gouvernement a récemment annoncé la prolongation de deux ans des programmes fédéraux de rénovation, au même niveau de financement de 128,1 millions de dollars. Donc, la SCHL se propose de faire cette demande de financement dans le cadre du programme du Budget supplémentaire des dépenses. Ceci assurera le financement du programme d'aide à la remise en état de logements, ainsi que des initiatives de remise en état des logements, des logements adaptés pour les aînés autonomes et d'amélioration des refuges.

**Le sénateur Eggleton :** Sur cette baisse de 280 millions de dollars, environ 128 millions sont récupérés à la suite de l'annonce dont vous avez parlé. Que représente le reste? Est-ce que ce n'est que rétablir un programme, mais seulement avec moins d'argent? Est-ce encore un autre de ces exemples?

**M. Moloney :** C'est ce qui représente en fait la continuation d'un programme et non pas un financement supplémentaire, pour l'instant, pour un programme différent.

**Le sénateur Eggleton :** Quel programme est réellement supprimé?

**M. Moloney :** L'initiative de logement à prix abordable.



**Senator Eggleton:** What did that involve?

**Mr. Moloney:** That initiative was delivered and administered by provinces and territories, which had a cost-matching element.

**Senator Eggleton:** That is cut? This is housing for low-income, handicapped people.

**Mr. Moloney:** That is right.

**The Chairman:** The answer was yes?

**Senator Eggleton:** They have cut housing for low-income, poor people, for disabled people, seniors.

**The Chairman:** I just wanted to make sure that we had the answer from the witnesses and that they agreed with you.

**Senator Rompkey:** I feel something like Senator Eggleton, in that my questions are policy questions and should be asked to the minister. I do not think it is fair to ask the officials to comment on some things, because they may recommend policy, but they do not make it.

I wanted to focus on regional development and literacy. I notice that all three regional development agencies have had their funds cut in the estimates, showing a net decrease of \$64.6 million in funding. That is found on page 116.

I wonder if the officials might like to comment on that. Again, they do not want to comment on policy, I suppose, but I find it strange that we are cutting that particular issue. I think it is fair to say that all of the Atlantic provinces have depended on federal help to improve their situation for many years. I know we have in Newfoundland and Labrador.

In terms of my own province, we have not improved relative to the rest of Canada since 1949. We have improved, yes, but that gap is still there, and if we are to catch up in a number of areas, we need federal help. All of us are infrastructure-weak. We are getting better, but unless we have that basic infrastructure — and the provinces cannot do it on their own — we are never going to catch up. That is a whole economic issue.

I am thinking of the Trans Labrador Highway, which both governments, Liberal and Conservative, have put money into. In my own province, 80 per cent of the cost of the roads has come from federal money. It comes through ACOA. We have changed ACOA over the years and perhaps there are other programs the officials can point me to. There used to be an infrastructure program. I do not know if that still exists.

I am concerned that at a time when we need to improve our infrastructure in order to compete, those funds are being reduced, and the same thing evidently is true for the Western Economic Diversification Fund and for Quebec. That is one question.

**Le sénateur Eggleton :** Qu'est-ce que c'était?

**M. Moloney :** Cette initiative était exécutée et administrée par les provinces et territoires, et elle avait un élément de financement par contributions équivalentes.

**Le sénateur Eggleton :** C'est supprimé? Mais ce sont des logements pour les personnes à faible revenu et handicapées.

**M. Moloney :** C'est vrai.

**Le président :** La réponse est bien oui?

**Le sénateur Eggleton :** Ils ont supprimé les logements pour personnes à faible revenu, pour les pauvres, les personnes handicapées, les aînés.

**Le président :** Je voulais seulement m'assurer d'avoir la réponse des témoins, et qu'ils étaient d'accord avec vous.

**Le sénateur Rompkey :** Je me sens un peu comme le sénateur Eggleton, en ce sens que mes questions concernent la politique et devraient s'adresser au ministre. Je ne pense pas qu'il soit juste de demander aux fonctionnaires de commenter ce genre de choses, parce qu'ils peuvent bien recommander la politique, mais ce n'est pas eux qui la font.

Je voudrais me concentrer sur le développement régional et l'alphabétisme. Je remarque dans le budget une réduction du financement des trois organismes de développement régional, qui se chiffre à 64,6 millions de dollars. C'est à la page 116.

Je me demande si les fonctionnaires peuvent commenter cela. Je suppose, je le répète, qu'ils ne veulent pas commenter la politique, mais je trouve bizarre qu'on sabre dans ce domaine particulier. Je pense qu'on peut dire sans se tromper que toutes les provinces de l'Atlantique ont été tributaires pendant de longues années de l'aide fédérale pour améliorer leur situation. Je sais que nous, à Terre-Neuve-et-Labrador, l'avons été.

En ce qui concerne ma propre province, nous n'avons pas affiché de progrès, comparativement à tout le reste du Canada, depuis 1949. La situation s'est améliorée, oui, mais l'écart reste, et si nous voulons le combler à divers égards, nous avons besoin de l'aide fédérale. Nous sommes tous faibles au plan de l'infrastructure. Les choses s'améliorent, mais à moins d'avoir cette infrastructure de base — et les provinces ne peuvent pas y arriver seules, nous n'allons jamais combler l'écart. C'est tout un enjeu économique.

Je pense à l'autoroute Trans Labrador, dans laquelle les deux gouvernements, le gouvernement libéral et le gouvernement conservateur, ont investi. Dans ma propre province, le gouvernement fédéral couvre 80 p. 100 des coûts des routes. L'argent nous est versé par l'APECA. L'APECA a changé au fil des années, et peut-être les fonctionnaires pourraient-ils m'indiquer d'autres programmes. Il y avait auparavant un programme d'infrastructure. Je ne sais pas s'il existe encore.

Je m'inquiète qu'à un moment où il nous faut améliorer notre infrastructure pour être compétitifs, ces fonds sont réduits, et il en est de même, de toute évidence, du fonds pour la Diversification de l'économie de l'Ouest. C'est la première question.

My second question is regarding literacy. I do not know if the officials can point to where in the estimates this is dealt with, but we were told that the literacy program that had been in place was demolished. Senator Eggleton will remember a day-long round table that we had with stakeholders from all across the country, which was a sad day, because they feel that they have no hope; they are completely demolished; they have nowhere to go; they have plans.

This is extremely important. If we are to help people, particularly Aboriginals, we have to deal with that question of education and we have to start with literacy. If you consider the dropout rate in areas, particularly among Aboriginals, it is crucial, and it is crucial to productivity. There were comments made that the budget yesterday did not address that particular problem. What will we do for students, but more importantly, what will we do for those at the bottom of the chain?

We were told that even though the previous program was demolished, \$80 million had been set aside for literacy. What, then, is the take on that program? How many people have applied? How much of it has been spent? Do we have a breakdown, for example, in various parts of the country? Those are my two questions, one on regional development and one on literacy.

**Mr. Moloney:** I can provide some pertinent information that would clarify the situation in regard to the regional agencies. The reduction that the senator refers to in the regional agencies' budget on a combined basis reflects, to a significant degree, the fact that over the past couple of years the government's various infrastructure programs have evolved and one has replaced another.

What is important here is that the regional agencies were for some years essentially the delivery agents for what was called the Infrastructure Canada program. That program no longer exists. It has been replaced by two related programs: the Municipal Rural Infrastructure Fund, the MRIF, and the Canada Strategic Infrastructure Fund, CSIF. These two latter programs are now being delivered and thus one would find them in the estimates for Infrastructure Canada. It is not the case that the ultimate recipients of the funding are facing smaller amounts, indeed, there have been infrastructure investments, however, the regional agencies just do not play the same role as they did before.

It is also the case, as we look at the individual regional agencies, that some significant one-time or one- or two-year initiatives that had been in place in 2005-06, or 2006-07, have run their due course. For example, in the case of the Western Economic Diversification, there was a major initiative, major investment in the Prince Rupert Port Authority, and monies for the Alberta and Saskatchewan centenary celebrations that have run their course are not being proposed.

Ma deuxième question concerne l'alphabétisme. Je ne sais pas si les fonctionnaires peuvent m'indiquer où, dans le budget, il en est question, mais on nous a dit que le programme d'alphabétisation qui existait a été démolé. Le sénateur Eggleton se rappellera sûrement une table ronde qui a duré toute une journée, que nous avons eue avec des intervenants de tout le pays, et c'était un triste jour, parce qu'ils ont l'impression que tout espoir est perdu; ils sont complètement déprimés; ils n'ont nulle part où aller; ils ont des plans.

C'est extrêmement important. Si nous voulons vraiment aider les gens, les Autochtones tout particulièrement, il faut régler ces problèmes d'éducation en commençant par l'alphabétisation. Lorsqu'on considère les taux de décrochage dans ces secteurs, surtout chez les Autochtones, c'est une démarche cruciale, notamment pour la productivité. Certains ont dit que le budget d'hier ne permettait pas de s'attaquer à ce problème précis. Qu'allons-nous faire pour les étudiants et, ce qui est plus important encore, que ferons-nous pour ceux qui se retrouvent au bas de l'échelle?

On nous a dit avoir réservé 80 millions de dollars pour l'alphabétisation, même si le programme existant a été pulvérisé. Quel est donc le taux de participation pour les nouvelles mesures? Combien de personnes ont présenté une demande? Quelle proportion de ces sommes a été dépensée? Avons-nous par exemple une répartition pour les différentes régions du pays? C'étaient là mes deux questions qui concernent respectivement le développement régional et l'alphabétisation.

**M. Moloney :** J'ai quelques renseignements pertinents qui vont clarifier la situation concernant les agences régionales. La réduction à laquelle le sénateur fait référence relativement au budget combiné des agences régionales est attribuable, dans une très large mesure, à l'évolution des programmes d'infrastructure gouvernementaux qui a vu certains programmes en remplacer d'autres au cours des dernières années.

Il est important de savoir que les agences régionales ont servi essentiellement pendant bon nombre d'années de mécanismes d'exécution pour ce qu'on appelle le programme Infrastructure Canada. Ce programme n'existe plus. Il a été remplacé par deux mesures connexes : le Fonds sur l'infrastructure municipale rurale (FIMR) et le Fonds canadien sur l'infrastructure stratégique (FCIS). Ce sont ces deux programmes qui sont maintenant offerts et répertoriés dans le budget des dépenses pour Infrastructure Canada. Il est faux de dire que les bénéficiaires de ce financement ont droit à des montants moindres; il y a encore des investissements dans les infrastructures, mais les agences régionales ne jouent plus le même rôle qu'auparavant.

Lorsqu'on examine la situation des différentes agences régionales, il faut aussi indiquer que certaines initiatives ponctuelles ou d'une durée d'un an ou deux qui ont été menées en 2005-2006 ou 2006-2007 sont arrivées à échéance. Par exemple, dans le cas de Diversification de l'économie de l'Ouest, il y a eu un investissement majeur dans les installations portuaires de Prince Rupert ainsi que des sommes affectées aux célébrations du centenaire de l'Alberta et de la Saskatchewan; ces initiatives sont maintenant terminées et aucune nouvelle somme n'est proposée.



In the case of the Economic Development Agency of Canada for the Regions of Quebec, there were some significant one-time investments around the commemoration of the four hundredth anniversary of Quebec City in 2008. As we look at the collected impacts of these various changes, we see that in a number of cases, the agency budgets are reduced.

With respect to the detailed questions on literacy programming, I am sorry; we do not have the details with us. We could come back to you and point to which of the program activities that contain literacy funding.

**Senator Rompkey:** The answers we received in the Senate from the Leader of the Government over and over was that there was 80 million, as I recall the amount, for literacy, and that you could apply for that.

**Senator Eggleton:** They reduced the 80 million by 17 million over two years.

**Senator Rompkey:** The problem that I understood was that in the various regions there are literacy groups, literacy organizations, and literacy structures. There is a team approach to literacy and they help each other. They get together and they decide what they want to do and they support each other and they help with applications. Now that is gone, I am wondering what applications have come in, what are they for, what is the uptake? These are the questions I would like to have answered. Out of that 80 million reduced by 17 million, what is the uptake and where has it come from?

**Mr. Moloney:** We will see if that information is available on a current basis.

**The Chairman:** I refer you to page 1-5 of the Main Estimates. If you look at the table here are comparative figures in the first two columns. If you go down almost to the bottom, you will see "Total Budgetary Main Estimates." The total is \$210 billion for this year compared to \$198 billion for the Main Estimates last year. There is an adjustment for the economic update, which I understand are other new initiatives.

The next one I do not understand, and that is the "Net adjustment, from net to gross basis of Budget Presentation." You have a little footnote, and I read that and I still do not understand it. It is a matter of \$15 billion, so I think it would be helpful for this group to understand that.

**Mr. Moloney:** I will try to be clearer than the footnote. It is a matter of an accounting shift as of the May 2006 Budget, which puts the budget on a different basis, not only on accrual

Pour ce qui est de l'Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec, il y a eu quelques investissements ponctuels importants pour la commémoration du 400<sup>e</sup> anniversaire de la ville de Québec en 2008. En considérant les impacts globaux de ces différents changements, on peut constater que dans bien des cas, les budgets de l'agence ont diminué.

Quant à vos questions plus précises sur le programme d'alphabétisation, je suis désolé mais nous n'avons pas tous ces détails à notre disposition. Nous pourrions vous répondre ultérieurement en indiquant quelles activités de programme comprennent du financement destiné à l'alphabétisation.

**Le sénateur Romkey :** Le leader du gouvernement au Sénat nous a répondu à maintes reprises que le budget était de 80 millions de dollars, si mon souvenir est exact, pour l'alphabétisation, et qu'il était possible de présenter des demandes de financement à ce titre.

**Le sénateur Eggleton :** Ce montant de 80 millions de dollars a été réduit à 17 millions de dollars en l'espace de deux ans.

**Le sénateur Romkey :** D'après ce que j'ai pu comprendre, le problème vient du fait que chacune des régions peut compter sur des groupes, des organisations et des structures aux fins de l'alphabétisation. Tous ces intervenants travaillent en équipe et s'entraident pour promouvoir l'alphabétisation. On se réunit pour décider des objectifs visés et on s'appuie les uns les autres pour la présentation de demandes. Maintenant que le programme a été supprimé, je m'interroge sur le genre de demandes que l'on reçoit, la nature de ces demandes et le taux de participation. C'est à ces questions que j'aimerais qu'on réponde. Pour ce budget de 80 millions de dollars maintenant réduit à 17 millions, quel est l'intérêt manifesté et d'où viennent les demandes?

**M. Moloney :** Nous allons voir si nous pouvons vous fournir des données à jour à ce sujet.

**Le président :** Je vous renvoie aux pages 1 à 5 du Budget principal des dépenses. Regardez ce tableau où l'on donne les chiffres comparatifs dans les deux premières colonnes. En descendant presque jusqu'au bas du tableau, vous verrez la rubrique « Montant total des dépenses budgétaires du Budget principal des dépenses ». Le total est de 210 milliards de dollars pour cette année, comparativement à 198 milliards de dollars pour le Budget principal des dépenses de l'an dernier. Il y a un rajustement pour tenir compte de la mise à jour économique et financière, ce qui correspond, si je ne m'abuse, à d'autres nouvelles initiatives.

Je ne comprends pas la rubrique suivante qui s'intitule : « Rajustement net, avec des données brutes au lieu de données nettes ». Il y a une petite note explicative, mais je la lis et je ne comprends toujours pas. Comme il s'agit de 15 milliards de dollars, je pense qu'il serait bon que nous comprenions de quoi il en retourne.

**M. Moloney :** Je vais essayer d'être plus clair que cette note explicative. Cela est attribuable à la nouvelle méthode comptable adoptée à compter du budget de mai 2006. En plus d'utiliser la

versus cash that basis we have been talking about, but a net versus gross basis for accounting.

I should note that the Auditor General had been recommending that the government shift its budget, its overall public accounts, for a number of years. The Auditor General had been recommending that it would be more transparent for the government to move to what we are referring to here as a gross basis. That means that the government should be reporting the total revenues that come in and the total spending that goes out.

Many departments receive monies directly. For example, the fee that one pays to enter a national park or the amount that one pays to the government to purchase a government publication. Many votes are worded such that departments have the authority from Parliament to re-spend those revenues. Those amounts are detailed in the back pages, department by department, when we will see revenue credited to vote.

What Parliament is actually voting then is access to the Consolidated Revenue Fund to spend additional amounts. Parliament is not literally voting all of the spending. It is voting the spending coming out of the government's general revenues, consolidated revenues.

As the auditors have pointed out, it is important for Canadians and for Parliament to know how much the government is spending overall when you are adding it all up. Hence the budget has made the shift. Since the estimates are looking for individual voted authority separate from this re-spending authority, the estimates are on this net basis.

I should point out that those distinctions are important, but there are two other areas. One is that consolidated Crown corporations also have certain revenues, and that is not exactly the same as re-spending departmental revenue.

The single largest difference, though, is that the Canada Child Tax Benefit is not voted spending, again for the purposes of the estimates, and yet that is treated as spending in the government's accounts. It is a tax benefit. It is netted against tax that individuals owe. Yet, for the purposes of the public accounts, it is shown in the government's books as spending. We are not coming and asking for annual voted amounts.

As the senator points out, we are talking about just shy of \$15 billion now. We believe it is important to balance the fact that while it may be confusing to show to Parliament that these two ways of accounting for spending, they do add up to the same bottom line. We will endeavour to clarify the footnote.

comptabilité d'exercice, de préférence à la comptabilité de trésorerie, on se sert maintenant des données nettes, plutôt que des données brutes.

Je dois noter que la vérificatrice générale recommande depuis plusieurs années que le gouvernement change de méthode comptable pour son budget et les comptes publics dans leur ensemble. La vérificatrice générale estime que le gouvernement ferait montre d'une plus grande transparence en utilisant les données brutes pour ses rapports comptables. Ainsi, le gouvernement devrait déclarer ses recettes totales de même que ses dépenses totales.

De nombreux ministères reçoivent des fonds directement. On peut penser, par exemple, au droit d'entrée dans un parc national ou au coût d'achat d'une publication gouvernementale. De nombreux crédits sont libellés de telle sorte que les ministères sont autorisés par le Parlement à dépenser directement ces recettes. Nous verrons les montants détaillés pour chaque ministère dans les dernières pages lorsque nous en arriverons aux recettes affectées en crédit aux dépenses.

Les crédits votés par le Parlement visent donc en fait l'accès au Trésor pour dépenser des sommes additionnelles. Toutes les dépenses ne font donc pas l'objet d'un vote par le Parlement. Les crédits votés s'appliquent uniquement aux recettes générales du gouvernement, aux fonds du Trésor.

Comme les vérificateurs l'ont fait valoir, il est important que les Canadiens et le Parlement sachent combien le gouvernement a dépensé au total, lorsque l'on tient compte de tous ces montants. On a donc changé les méthodes comptables utilisées pour le budget. Comme le budget des dépenses ne traite que des autorisations votées individuellement, en faisant la distinction avec ces autorisations de dépenser les recettes, il est fondé sur les données nettes.

Ces distinctions sont importantes, mais il y a deux autres facteurs à considérer. Il faut d'abord souligner que les sociétés d'État consolidées dégagent également certaines recettes dont l'utilisation se démarque légèrement du réinvestissement des recettes ministérielles.

Cependant, la différence principale se situe au niveau de la Prestation fiscale canadienne pour enfants qui n'est pas une dépense votée, encore là aux fins du budget des dépenses, mais qui est tout de même considérée comme une dépense dans les comptes du gouvernement. Il s'agit d'une prestation fiscale qui vient réduire les impôts à payer par un contribuable. Pourtant, pour les fins des comptes publics, cette prestation est comptabilisée comme une dépense dans les livres gouvernementaux. Il ne s'agit toutefois pas d'un crédit voté qui doit être demandé annuellement.

Comme le sénateur l'a souligné, il est question ici de près de 15 milliards de dollars. Bien que l'on puisse créer une certaine confusion en faisant état de ces deux modes de comptabilisation pour les dépenses, nous estimons important de noter que les totaux demeurent les mêmes. Nous allons faire le nécessaire pour clarifier cette note explicative.



**The Chairman:** I would like to thank you for your explanation and suggest that you might want to clarify item 21 in the footnotes.

**Senator Eggleton:** Is 14, 893.1 many little items or are there one or two big ones that you can give to us as an example? How is it broken down, roughly?

**Mr. Moloney:** The revenues netted against expenses in individual votes, as the senator would describe it, many little items. It adds up to \$3.7 billion worth of little items, but if you flip through the Main Estimates and look at many of the votes, they will have revenue credited against vote column. Some of them are small and some of them are quite large. The biggest single item is \$9.3 billion for the Child Tax Benefit, which is simply the way it is booked. We have \$1.8 billion of revenues of the consolidated Crown corporations, which again is a series of smaller amounts.

**The Chairman:** Did you say \$9.8 billion?

**Mr. Moloney:** I said \$9.3 billion.

**The Chairman:** Is that an annual amount.

**Mr. Moloney:** Yes, it is the annual amount for the Child Tax Credit.

**The Chairman:** Last year that came in July, so we only had six months to look at the Child Tax Credit.

**Mr. Moloney:** This is the pre-existing measure. This is a measure that has been in place for several years now.

**The Chairman:** I was thinking of the new program that came in July, the Child Tax Credit.

The other question I wanted to ask you was with respect to a comment made by the minister where he indicated that the government has secured the \$1 billion savings through program review or expenditure review. We understood that was a two-year program, but he is now indicating that it has been fully secured in the first year. We have had accounting here I think for only about \$225 million and we are looking for how and where the other \$775 million has been secured. Has someone performed an analysis so we could learn which programs have been cancelled?

**Mr. Moloney:** I should clarify that President's statement that the government has secured, should be interpreted, as the government knows that we will have the billion dollars in savings over the two years. It was not intended to say that the billion dollars of savings that were committed are already in place in the 2006-07 fiscal year. It is over the two years.

**Le président :** Je vous remercie de votre explication et je vous suggère de clarifier la note de bas de page n° 21.

**Le sénateur Eggleton :** Est-ce que ce montant de 14 893 000 000 \$ englobe plusieurs petits éléments ou y en a-t-il seulement un ou deux plus importants que vous pourriez nous citer en exemple? Comment ces sommes se répartissent-elles approximativement?

**M. Moloney :** Les recettes sont déduites des dépenses pour différents crédits votés ou, pour employer votre expression, plusieurs petits éléments. Ces petits montants ont une valeur cumulative de 3,7 milliards de dollars, mais si vous feuilletez le Budget principal des dépenses, vous constaterez que bon nombre des crédits ont des recettes qui y sont affectées. Dans certains cas, il s'agit de petites sommes, mais il arrive que les montants soient beaucoup plus élevés. Le plus important poste est celui de la Prestation fiscale pour enfants qui se chiffre à 9,3 milliards de dollars, ce qui dépend uniquement de la méthode comptable utilisée. Nous avons également 1,8 milliard de dollars de recettes provenant des sociétés d'État consolidées, un total qui vient également du cumul de plusieurs petits montants.

**Le président :** Avez-vous bien dit 9,8 milliards de dollars?

**M. Moloney :** J'ai dit 9,3 milliards de dollars.

**Le président :** Est-ce un montant annuel?

**M. Moloney :** Oui, c'est le budget annuel pour la Prestation fiscale pour enfants.

**Le président :** Cette mesure a été instaurée en juillet de l'an dernier, alors nous avons eu seulement six mois pour l'examiner.

**M. Moloney :** On parle ici de la mesure qui existait déjà. Cette prestation est en place depuis plusieurs années.

**Le président :** Je pensais au nouveau programme qui a été mis en œuvre en juillet, la Prestation universelle pour enfants.

Mon autre question fait suite aux commentaires formulés par le ministre lorsqu'il a indiqué que le gouvernement réaliserait des économies d'un milliard de dollars grâce à l'examen des programmes ou l'examen des dépenses. Nous avons cru comprendre que c'était une initiative d'une durée de deux ans, mais voilà qu'il indique qu'on y est parvenu dès la première année. Selon les chiffres que nous avons, les économies réalisées se chiffraient à environ seulement 225 millions de dollars, alors nous nous demandons comment les 775 millions de dollars restants ont pu être obtenus. Est-ce qu'une analyse a été menée pour que nous puissions savoir quels programmes ont été annulés?

**M. Moloney :** Je dois préciser que lorsque le président indique dans sa déclaration que le gouvernement a réalisé des économies d'un milliard de dollars, il faut comprendre que le gouvernement s'est assuré qu'il fera de telles économies sur une période de deux ans. Il ne voulait pas dire par là que les économies prévues d'un milliard de dollars étaient déjà chose faite pour l'exercice financier 2006-2007. Ces économies seront réalisées sur une période de deux ans.

The second point is about the difficulties regarding demonstrating the two-year amount in detail. The document that the government released in late September of 2006 detailed where a large number of initiatives were being curtailed or cancelled and those were spread over the two years.

There were quite a number of additional amounts where the government set aside money in the fiscal frameworks. In previous budgets, cabinet set aside funds for spending programs that had not gone forward and, in fact, had not come forward to Parliament. It contained the amounts where Parliament had voted something and that was what we reported. For example, in the supplementary estimates last fall, that was the \$223 million, I believe. The other amounts are essentially cabinet decisions that had been made in secrecy and had not been made public in terms of coming before Parliament.

The overall fiscal framework has been marked down by a total of \$1 billion over the two years.

**The Chairman:** I understand, but surely if a minister can say that he has secured \$1 billion, we as parliamentarians have a right to know where that money has been found.

**Mr. Moloney:** We will take that back to the minister.

**The Chairman:** He cannot hide behind a cloak of cabinet secrecy concerning \$775 million.

**Mr. Moloney:** The September press release and backgrounder specified approximately \$1 billion over two years. We will inform the president of the committee's interest in the further amounts.

**The Chairman:** Thank you. We appreciate hearing you from you on that subject. My final question is with respect to horizontal accounting through various departments. We hoped we might see something in the Main Estimates that would help with the expenditures in various departments.

You had been providing us with a summary in the supplementary estimates on a horizontal basis, but we were looking for everything horizontally in the Main Estimates in order to track it. How are you coming along with that undertaking?

**Mr. Moloney:** There is a difficulty we face as we look at that. In the following form, we do have a possible way forward that would take us out of the Main Estimates.

The difficulty we have is that, as we come forward with the Main Estimates, we are not describing each of the initiatives that the government will be funding or is moving ahead on. A few years ago, we developed the innovation of the "Program Activities," which is a means of describing for Parliament what the money is intended for at a high level, going beyond the traditional grants, contributions, capital, operating — that sort of detail.

Il est par ailleurs difficile de donner le détail des économies qui seront obtenues pendant ces deux années. À la fin de septembre 2006, le gouvernement a rendu public un document faisant état d'un grand nombre d'initiatives tronquées ou annulées, le tout s'étalant sur une période de deux ans.

Il y a également un nombre considérable de sommes additionnelles qui ont été réservées par le gouvernement dans son cadre financier. Lors de budgets précédents, le Cabinet a réservé des fonds pour des programmes de dépenses qui n'ont pas été mis de l'avant et, en fait, qui n'ont pas été soumis au Parlement. Le document diffusé n'indiquait que les crédits votés par le Parlement; c'est ce qui a été rendu public. Par exemple, dans le Budget supplémentaire des dépenses de l'automne dernier, ce montant se chiffrait à 223 millions de dollars, si je ne m'abuse. Les autres sommes réservées font suite à des décisions prises confidentiellement par le Cabinet que l'on n'a pas rendues publiques en les soumettant au Parlement.

Le cadre fiscal du gouvernement a donc été réduit d'un total d'un milliard de dollars sur deux ans.

**Le président :** Je comprends, mais il va de soi que si un ministre vient nous dire qu'il a réalisé des économies d'un milliard de dollars, nous avons le droit, en tant que parlementaires, de savoir où il a pris cet argent.

**M. Moloney :** Nous allons soumettre la question au ministre.

**Le président :** Il ne peut pas cacher 775 millions de dollars derrière le voile de secret du Cabinet.

**M. Moloney :** Le communiqué et la fiche documentaire diffusés en septembre parlaient d'un montant approximatif d'un milliard de dollars sur une période de deux ans. Nous indiquerons au président du Conseil du Trésor que votre comité est intéressé à obtenir plus de précision à ce sujet.

**Le président :** Merci. Nous vous saurions gré de bien vouloir nous tenir au courant. Ma dernière question porte sur la comptabilisation horizontale pour les différents ministères. Nous espérons que le Budget principal des dépenses pourrait nous aider à mieux distinguer les dépenses des ministères.

Il y a bien un résumé des données horizontales dans le Budget supplémentaire des dépenses, mais nous voulions que le tout soit présenté sur le même plan dans le Budget principal des dépenses, de manière à pouvoir faire un suivi. Quels sont les progrès réalisés à ce chapitre?

**M. Moloney :** Un tel changement nous pose certaines difficultés. Il existe une avenue possible, mais ce serait en dehors du Budget principal des dépenses.

La difficulté vient du fait que dans la préparation du Budget principal des dépenses, nous ne décrivons pas chacune des initiatives qui seront financées par le gouvernement ou avec lesquelles il ira de l'avant. Il y a quelques années, nous avons innové avec l'architecture des activités de programme, qui nous permet d'indiquer au Parlement les utilisations qui seront faites des fonds publics à un niveau supérieur, en allant au-delà des détails traditionnels sur les subventions, les contributions, les immobilisations et les frais de fonctionnement.



Those "Program Activity Architectures" are still at a pretty high level. You do not see an individual program named that might be the subject of an announcement, for example. Were we to list all the programs, we would have a much larger, unwieldy document.

We bring forward this explicit tying together in the supplementary estimates because they are smaller. The supplementary estimates contain specific initiatives that are moving forward since a budget and since a Main Estimates framework has been proposed. The supplementary estimates are of an initiative program-by-program nature as opposed to this higher level of what we call "Program Activities." Therefore, although it does contribute to the thickness of the supplementary estimates, we are still able to bring forward and say that this program has bits and pieces in three or four departments, without us making it unusable.

At this point, the nature of the documents being different, we believe that the Main Estimates are not conducive to a horizontal approach. If I may point to an approach we are trying to take forward, it would build not on the Main Estimates per se — the Part IIs — but what used to be called the Part IIIs, the Reports on Plans and Priorities, which the president will be tabling in Parliament before the end of the year. Each of those reports is intended to show greater detail of what lies under the program activities which are in here.

As senators may know, each year, we bring forward the departmental performance reports, which report on a retrospective basis. For about six years now, the government has had an overview that is called "Canada's Performance." That overview has embedded within it a whole-of-government reporting framework, which takes all of the activities of the government and shows where there are linkages, one to the other and where they pursue common objectives.

The online version of that allows one to go from 13 government-wide outcomes down to a level of 400 or so outcomes, and there are explicit links, one to the other, through this architecture.

We are examining, and hope to be able to bring forward, such an overview for the Reports on Plans and Priorities, so that parliamentarians, the public and other interested parties will be able to take these department-by-department activities and objectives and see which ones link together across governments.

It is easier to view the document online and we think that will go some way toward giving Parliament a view of how the various items link together.

**The Chairman:** For the Reports on Plans and Priorities, the problem is that not every department will list the activity in the same manner. If we look at various departments, some

Ces architectures d'activités de programme demeurent à un niveau assez élevé. Par exemple, on n'y trouve aucun nom de programme pouvant faire l'objet d'une annonce. Si nous devions faire la liste de tous les programmes, nous nous retrouverions avec un document beaucoup plus volumineux et beaucoup moins maniable.

La taille réduite du Budget supplémentaire des dépenses nous permet de fournir ces données détaillées. Le Budget supplémentaire des dépenses ne porte que sur les initiatives mises de l'avant depuis le budget précédent ou depuis la proposition d'un cadre financier par le truchement d'un Budget principal des dépenses. Les sommes en cause y sont détaillées pour les différents programmes, contrairement au niveau plus élevé que nous utilisons ici avec ce que nous appelons les « activités de programme ». Par conséquent, bien que cela donne un Budget supplémentaire des dépenses plus volumineux, il demeure possible de préciser que tel programme est réparti entre trois ou quatre ministères sans rendre le tout inutilisable.

Comme il s'agit de documents de nature différente, nous ne croyons pas que le Budget principal des dépenses se prête pour l'instant à une approche horizontale. Si je puis glisser un mot sur l'approche que nous essayons de mettre en œuvre, je vous dirais qu'elle ne s'appuie pas sur le Budget principal des dépenses en tant que tel — la partie II — mais bien sur ce qu'on appelait auparavant la partie III, soit les Rapports sur les plans et les priorités, lesquels seront déposés au Parlement par le président avant la fin de l'année. Dans chacun de ces rapports, on devrait donner des chiffres plus détaillés sur les différentes activités de programme qui y sont décrites.

Comme vous le savez sans doute, nous soumettons chaque année les rapports ministériels sur le rendement qui sont de nature rétrospective. Voilà maintenant six ans que le gouvernement produit un rapport global qui s'intitule : « Le rendement du Canada ». Ce rapport général s'appuie sur un cadre de reddition de comptes pangouvernemental qui permet d'indiquer les liens entre les différentes activités du gouvernement et de souligner celles qui visent des objectifs communs.

La version en ligne de ce rapport permet de naviguer dans une architecture qui s'articule autour de 13 grands résultats pangouvernementaux pour aller jusqu'à un niveau regroupant quelque 400 résultats, en précisant les liens qui les unissent.

Nous espérons bien pouvoir mettre en œuvre une telle vitrine pour les Rapports sur les plans et les priorités, de telle sorte que les parlementaires, le grand public et les autres parties intéressées puissent retracer les activités et les objectifs des différents ministères et voir de quelle manière ils sont interconnectés au sein du gouvernement.

La consultation en ligne est plus facile et nous croyons que le Parlement sera ainsi mieux en mesure de visualiser les liens entre les différentes activités.

**Le président :** Pour les Rapports sur les plans et les priorités, le problème vient du fait que les ministères ne procéderont pas tous de la même manière pour dresser la liste des activités. Il est

activity might be hidden away. That has been part of our problem in the past.

One example is trying to understand the total cost of the evacuation in Lebanon. We have been working on that since it happened trying to figure out the total costs incurred by the various departments. Some of departments have listed the costs in their "Operations." In order to get all of the information we would have to have each departmental representative before us. That is why we found your work and the horizontal statement to be very helpful. Maybe you could let the minister know our interest in expanding that role as it would help us immeasurably.

**Senator Mitchell:** I have a series of specific questions. I will list them and perhaps you can get back to us on them if you do not have specific answers at this time.

First, where in the Supplementary Estimates (B), and for that matter, in the Main Estimates for 2007-08, would we find the allocation for the new ministry of seniors?

Second, there has been an announced infrastructure funding in this budget. While this is not specifically the focus of this committee today, is there a list of determined infrastructure projects? If there is such a list, I would like to know the allocation to the Edmonton-Fort McMurray highway upgrade.

Third, the government announced some time ago that they would increase funding for Afghanistan reconstruction by \$200 million. I would like to know where that is, and whether that is \$200 million net new or \$200 million reallocated from within the same budget in some other region of the world or from another budget in the government.

The next question concerns the accelerated capital cost allowance, which is an advantage for oil sands development in Alberta. Would it be possible to find out the level of tax savings afforded oil sands companies in the last five years compared to their profits?

Finally, Mr. Moloney, you mentioned in response to a question by Senator Eggleton that either there is a process or there will be a process whereby departments will present the objectives for each program. Which of those is correct?

**The Chairman:** Mr. Moloney, are you able to answer any of those questions today?

**Mr. Moloney:** I can point to answers to several of those questions. The budget details that portions of the Afghanistan announcement are from new funds, which are detailed in the budget. With respect to tax, that is not in our remit so we would have to redirect that question. I do not believe that we have funds in the Main Estimates 2007-08 for a ministry for seniors. There is

possible que certaines activités soient cachées dans différents ministères. C'est ce qui nous a notamment causé des difficultés dans le passé.

Je peux vous donner l'exemple des tentatives faites pour déterminer les coûts totaux de l'évacuation des Canadiens au Liban. Depuis l'évacuation, nous nous efforçons d'établir les coûts totaux pour les différents ministères. Certains ministères ont inclus ces coûts dans leurs frais de fonctionnement. Pour obtenir tous les renseignements dont nous avons besoin, il faudrait que les représentants de tous ces ministères comparaissent devant nous. C'est la raison pour laquelle nous avons jugé très utile votre travail et la présentation des données horizontales. Peut-être pourriez-vous faire savoir au ministre que nous serions intéressés à ce qu'on en fasse davantage en ce sens, ce qui faciliterait grandement notre travail.

**Le sénateur Mitchell :** J'ai une série de questions très précises. Je vais vous les soumettre et peut-être pourriez-vous nous revenir ultérieurement avec des réponses, si vous ne pouvez le faire sur-le-champ.

Premièrement, à quel endroit dans le Budget supplémentaire des dépenses et, d'ailleurs, dans le Budget principal des dépenses de 2007-2008, pourrait-on trouver les sommes prévues pour le nouveau ministère des aînés?

Deuxièmement, on a annoncé du financement pour les infrastructures dans le dernier budget. Bien que cela ne soit pas précisément l'objet des travaux de notre comité aujourd'hui, auriez-vous une liste des projets d'infrastructure ciblés? S'il existe une telle liste, j'aimerais savoir quelles sommes sont prévues pour l'élargissement de l'autoroute entre Edmonton et Fort McMurray.

Troisièmement, le gouvernement a annoncé, il y a déjà un certain temps, qu'il allait consacrer 200 millions de plus à la reconstruction de l'Afghanistan. J'aimerais savoir où il en est question dans le budget, s'il s'agit d'argent neuf ou encore de fonds provenant d'un budget destiné à une autre région ou d'un autre budget du gouvernement.

La question suivante porte sur la déduction pour amortissement accéléré applicable à la mise en valeur des sables bitumineux. Serait-il possible de savoir à combien s'élèvent les économies d'impôt et les profits réalisés par les sociétés d'exploitation des sables bitumineux au cours des cinq dernières années?

Enfin, monsieur Moloney, vous avez dit, en réponse à une question du sénateur Eggleton, qu'un processus a été ou sera mis en place en vue de permettre aux ministères de présenter les objectifs pour chacun des programmes. Qu'en est-il au juste?

**Le président :** Monsieur Moloney, êtes-vous en mesure de répondre à ces questions?

**M. Moloney :** À plusieurs d'entre elles, oui. Le budget précise, avec détails à l'appui, qu'une partie des fonds affectés à l'Afghanistan constitue de l'argent neuf. Concernant les économies d'impôt, cela ne relève pas de notre compétence. Il faut donc adresser la question à quelqu'un d'autre. Je ne crois pas que le Budget principal des dépenses consacre des fonds à la



an "Infrastructure Canada" chapter in the Main Estimates under "Transport Canada" but I do not have the information on the specific projects. The Report on Plans and Priorities might not be that detailed either so we would have to seek the answer to that question.

On the final question, perhaps I can clarify the activities. Is that in respect of the Main Estimates or the supplementary estimates?

**Senator Mitchell:** I am looking under "Transport" in the Main Estimates.

**Mr. Moloney:** For each department, there will be a "Programs Activity Description."

**Senator Mitchell:** I just happened to open at page 24-10 under "Program Activity Descriptions," "Securing critical elements of the Canadian air transportation system."

**Mr. Moloney:** That is in respect of the Canadian Air Transport Security Authority. This provides the strategic outcome that these funds in support of critical elements of the air transportation system as assigned by the government are secured. Under "Program Activity Description" is the activity undertaken by the government in support of that outcome. The Reports on Plans and Priorities will be tabled for each of these organizations before Parliament next week, I believe. For each of the program activities set out in the Main Estimates, the respective ministers are accountable to bring forward the results that they are specifically aiming to achieve and how they will judge success and how Parliament should judge success against this strategic outcome. As the chair said, this approach has been adopted for some years but it is still relatively new. Treasury Board is working with departments to have them take an increasingly rigorous, common horizontal approach to these so that Parliament can look at one strategic outcome and activity and how it will be judged; look at the Report on Plans and Priorities; and then look in the performance report 18 months later to see an honest reporting back that is evidence-based.

That is part of what underlies the expenditure management system renewal statement that departments are increasingly being required to manage not only what they are spending on but also how this activity will be judged and how the performance will be assessed. Balancing the amount of information, the Part IIIs go into further detail in respect of the results.

**Senator Mitchell:** Mr. Moloney, you said that there is nothing in the Main Estimates for a seniors program. Presumably, then, any allocation will be strictly in the budget.

**Mr. Moloney:** The costs for a new ministry for seniors, per se, are not sought in the Main Estimates but would be sought in the supplementary estimates.

création d'un ministère pour les personnes âgées. Il y a, dans le Budget principal des dépenses, sous « Transports Canada », une rubrique intitulée « Infrastructure Canada », mais je n'ai pas d'informations sur les projets précis. Le rapport sur les plans et les priorités ne contient peut-être pas non plus ces détails. Il faut que je me renseigne.

Concernant le dernier point, je peux peut-être clarifier les activités. Est-ce que vous parlez du budget principal des dépenses ou du Budget supplémentaire?

**Le sénateur Mitchell :** Du budget principal, sous la rubrique « Transports Canada ».

**M. Moloney :** Il y a, pour chaque ministère, une rubrique intitulée « Description des activités de programme ».

**Le sénateur Mitchell :** Je suis tombé sur la page 26-11, où l'on dit, sous « Description des activités de programme », « assurer la sûreté des aspects critiques du système de transport aérien canadien ».

**M. Moloney :** Il est question de l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien. D'après le résultat stratégique, les fonds doivent servir à assurer la sûreté des aspects critiques du système de transport aérien tels qu'ils ont été confiés par le gouvernement. On retrouve, sous la rubrique « Description des activités de programme », une liste des initiatives entreprises par le gouvernement à l'appui de ce résultat. Les rapports sur les plans et les priorités de chacun de ces organismes doivent être présentés au Parlement la semaine prochaine, si je ne m'abuse. Pour chacune des activités de programme décrites dans le Budget principal des dépenses, les ministres respectifs doivent décrire les résultats qu'ils comptent atteindre, indiquer comment ils entendent mesurer le succès obtenu et aussi comment le Parlement doit évaluer leur rendement au regard du résultat stratégique énoncé. Comme l'a indiqué le président, cette formule, même si elle est utilisée depuis plusieurs années, demeure relativement nouvelle. Le Conseil du Trésor collabore avec les ministères en vue de les amener à adopter une approche horizontale commune de plus en plus rigoureuse qui permettra au Parlement d'examiner et d'évaluer le résultat stratégique et les activités, d'analyser le rapport sur les plans et les priorités et ensuite, 18 mois plus tard, le rapport sur le rendement, afin de s'assurer que les informations présentées sont fondées sur des faits.

Tout cela fait partie de la réforme du système de gestion des dépenses : les ministères sont tenus, de plus en plus, non seulement de gérer leurs dépenses, mais également de déterminer la façon dont l'activité, et le rendement, seront évalués. La partie III donne plus de précisions sur les résultats escomptés.

**Le sénateur Mitchell :** Monsieur Moloney, vous avez dit qu'il n'est pas question, dans le budget principal, d'un programme pour les personnes âgées. Je présume donc que toute affectation de crédits serait uniquement annoncée dans le budget.

**M. Moloney :** Les coûts liés à la création d'un nouveau ministère pour les personnes âgées figureraient non pas dans le budget principal, mais dans le budget supplémentaire.

**Senator Mitchell:** They existed because Senator LeBreton was appointed Secretary of State for Seniors two months ago. Has there not been any expenditure in 2006-07 for that ministry?

**Mr. Moloney:** We would have to confirm that but in terms of setting it up nothing has been proposed in the Main Estimates 2007-08.

**Senator Mitchell:** I would like to know what was spent for the last quarter of the fiscal year or will be spent, and where it can be found in these Main Estimates. Surely it must be here somewhere or the government is spending money that it should not have been spending.

**Mr. Moloney:** I can confirm that any announcements of portfolio changes have been absorbed within existing budgets in the current year. Whether the government comes forward and asks for additional funds next year will be for the government to decide.

**Senator Mitchell:** There should a strategic outcome program to assure us that they simply did not make it up.

**Mr. Moloney:** Certainly, seniors programming exists and I was trying to clarify that the specific cost of having a minister with that specific responsibility as opposed to the existing programming.

**Senator Ringuette:** I would like to come back to an issue brought forward by Senator Murray on staffing. You have to admit that the Government of Canada, like any government, is in the service industry. Last year, Ms. Maria Barrados from the Public Service Commission indicated to the committee that only 20 per cent of government departments had human resource plans in place. It is an awful situation for the federal government to be in because human resources are a key element in a service industry. Treasury Board Secretariat is the director for all departments in respect of program delivery. I would like to know which departments have human resource plans in place and which ones do not have such plans. What attrition rate is anticipated for this year and for the next five years for each department? How will departments attain the required staffing? Only one month ago, the Comptroller General of Canada appeared before the committee and spoke to a major lack of accounting professionals, not only for that area but also for the additional requirements of the Federal Accountability Act.

What will Treasury Board do to help? How many person years will be required to meet the service delivery standards and the various legislative requirements placed on departments? We put a great deal of emphasis on program spending but do we have the human resources to do it properly? If we do not, then how can we ensure planning to execute appropriate human resource staffing?

**Le sénateur Mitchell :** Ils existaient, car le sénateur LeBreton a été nommé secrétaire d'État pour les personnes âgées il y a deux mois. N'y avait-il aucune dépense de prévue en 2006-2007 pour ce ministère?

**M. Moloney :** Il faut que l'on vérifie. Mais pour ce qui est de la création du ministère, rien n'est prévu dans le budget principal de 2007-2008.

**Le sénateur Mitchell :** J'aimerais savoir ce qui a été dépensé, ou ce que l'on prévoit dépenser, au cours du dernier trimestre de l'exercice financier, et où il en est question dans le Budget principal. Ces renseignements doivent sûrement figurer en quelque part. Si non, le gouvernement dépense de l'argent qu'il ne devrait pas dépenser.

**M. Moloney :** Je peux vous confirmer que tout changement de portefeuille a été absorbé à même les budgets existants de l'année en cours. Il revient au gouvernement de décider s'il va demander des fonds additionnels l'année prochaine.

**Le sénateur Mitchell :** Il devrait y avoir un rapport sur les résultats stratégiques pour prouver qu'ils n'ont pas tout simplement inventé la chose.

**M. Moloney :** Les programmes pour personnes âgées existent. Je tentais d'établir une comparaison entre les coûts liés à la création d'un ministère pour personnes âgées et les coûts des programmes existants.

**Le sénateur Ringuette :** Je voudrais revenir à ce que le sénateur Murray a dit au sujet de la dotation en personnel. Le gouvernement du Canada, comme n'importe quel gouvernement au monde, fait partie de l'industrie des services. L'an dernier, Mme Maria Barrados, de la Commission de la fonction publique, a indiqué au comité que seulement 20 p. 100 des ministères avaient mis en place des plans de ressources humaines. Je trouve cela déplorable, car les ressources humaines constituent un élément clé de l'industrie des services. Le Secrétariat du Conseil du Trésor est chargé de voir à ce que les ministères assurent l'exécution de leurs programmes. J'aimerais savoir quels sont les ministères qui ont adopté des plans de ressources humaines, et quels sont ceux qui ne l'ont pas fait. Quel est le taux d'attrition prévu pour cette année et pour les cinq années à venir dans chacun des ministères? Comment les ministères entendent-ils atteindre les niveaux requis d'effectifs? Il y a à peine un mois, le contrôleur général du Canada a fait part, au comité, de l'importante pénurie d'experts-comptables qui existe au sein des ministères, mais aussi pour répondre aux nouvelles exigences de la Loi fédérale sur la responsabilité.

Que compte faire le Conseil du Trésor pour remédier à la situation? Combien d'années-personnes seront requises pour respecter les normes de prestation de services et les diverses exigences législatives imposées aux ministères? Nous avons beaucoup insisté sur les dépenses de programmes, mais avons-nous les ressources humaines nécessaires pour bien faire le travail? Dans la négative, comment pouvons-nous établir des plans adéquats de dotation en personnel?



While I do not expect you to answer these questions this morning, I hope in the not-too-distant future you will be able to provide this committee with the numbers that will answer the questions I have just put forth.

**Mr. Moloney:** I will make several points. First, with respect to the earlier discussion about staffing levels and staffing projections, the federal government has not since the early 1990s had staffing level controls and thus went away from the business of forecasting staffing levels. Since the early 1990s, the focus has been on overall budgets with respect to the cost of delivering service. Individual ministers and deputies as managers of departments must of course take account of what they believe will be the wage and salary costs of delivering programs and services. Treasury Board obviously looks at that, as does cabinet. We perform the due diligence on the oversight and control. It is up to the individual deputy head to determine the number of individual staffers and the mix between permanent and temporary workers needed to deliver the services going forward.

The Public Service Commission is not part of the Treasury Board portfolio, but the Public Service Human Resources Management Agency of Canada is and it reports to the president. That agency is charged, among other things, with dealing with the broader issues that the senator is bringing forward in terms of HR planning and the need for the government to deal with staffing challenges.

The current Clerk of the Privy Council has identified public service renewal, including staffing both the numbers and the kinds of competencies that the government needs today and will need over the coming years, as a key priority for the public service and for departments. The PSHRMAC, Public Service Human Resources Management Agency of Canada, is taking a lead in developing the necessary policy frameworks in that regard.

We will approach our colleagues in PSHRMAC to inquire as to what degree they have statistics that go beyond what the PSC provided in terms of what departments have human resource plans. Perhaps they could provide the committee with their intentions in terms of dealing with the staffing challenges, the attrition and turnover.

**Senator Ringuette:** Will that be broken down by region? It seems that every time there is a reduction in person years, it occurs in regions and not in the centre. Every time there is an increase in staffing, it happens in the centre and not in the regions.

I think this is of great interest. Maybe this committee will see the need to look further into this issue because I do not know of any other Senate committee that has a mandate to do so.

**The Chairman:** Thank you, Senator Ringuette. That brings me to the end of my list of questions and to the end of our time. We have gone over our time, but we appreciate Mr. Moloney and Ms. Danagher being here and helping us with questions that were clearly beyond the scope of your briefing book.

Je ne m'attends pas à ce que vous me donniez des réponses aujourd'hui. Toutefois, j'espère que vous allez fournir assez rapidement au comité les données qui permettront de répondre à ces questions.

**M. Moloney :** J'ai plusieurs commentaires à faire. D'abord, concernant les niveaux de dotation et les prévisions relatives au personnel, le gouvernement fédéral n'a instauré aucune mesure de contrôle des niveaux de dotation depuis le début des années 1990, de sorte qu'il a cessé d'établir des prévisions. Depuis le début des années 90, on met l'accent sur les budgets généraux, les coûts qu'entraîne la prestation de services. Les ministres et sous-ministres doivent, bien entendu, en tant que gestionnaires, tenir compte des coûts salariaux liés à la prestation des programmes et des services. Le Conseil du Trésor examine bien sûr ces données, tout comme le fait le Cabinet. Nous remplissons nos fonctions de surveillance et de contrôle avec diligence. Il revient à chaque administrateur général de déterminer le nombre d'agents de dotation et d'employés permanents et temporaires dont il aura besoin pour assurer la prestation des services.

La Commission de la fonction publique ne fait pas partie du portefeuille du Conseil du Trésor. L'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada, elle, en fait partie. Elle relève du président. L'Agence s'occupe, entre autres, des questions plus vastes que le sénateur a soulevées concernant la planification des ressources humaines, et des mesures que peut prendre le gouvernement pour faire face aux problèmes de dotation.

L'actuel greffier du Conseil privé a indiqué que le renouvellement de la fonction publique, une notion qui englobe le personnel, le nombre d'employés et le genre de compétences dont le gouvernement a besoin et aura besoin dans les années à venir, constitue une priorité clé de la fonction publique et des ministères. L'AGRHFPC, soit l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada, est chargée d'élaborer les cadres d'action nécessaires à cet égard.

Nous comptons demander à nos collègues de l'Agence s'ils ont des statistiques plus détaillées que celles fournies par la CFP concernant les plans de ressources humaines des ministères. Ils pourraient peut-être expliquer au comité comment ils entendent régler les problèmes qui existent au niveau de la dotation, de l'attrition et du renouvellement du personnel.

**Le sénateur Ringuette :** Est-ce que les chiffres vont être ventilés par région? J'ai l'impression que chaque fois qu'une réduction des années-personnes est annoncée, ce sont les régions qui écopent, et non le centre. Chaque fois qu'une augmentation des effectifs est annoncée, c'est le centre qui en profite, pas les régions.

Cette question est fort intéressante. Le comité jugera peut-être nécessaire de l'examiner plus à fond, car, à ma connaissance, aucun autre comité du Sénat n'a reçu le mandat de le faire.

**Le président :** Merci, sénateur Ringuette. Cela nous amène à la fin de la période de discussion. Nous avons pris plus de temps que prévu, mais nous tenons à remercier M. Moloney et Mme Danagher d'être venus nous rencontrer et de répondre à des questions qui, clairement, n'étaient pas abordées dans le cahier d'information.

We certainly look forward to getting that information back because it will help form the basis for us in determining where we go with other business in this committee as we continue studying the Main Estimates throughout the year. We have a mandate to study throughout the year, and it is not concluded with this one meeting.

Let me again thank Ms. Danagher for her fine work in helping us over many years. You are the knowledge of the secretariat with respect to the work in this committee. We have appreciated working with you over the years, and we wish you well in your new challenges.

**Ms. Danagher:** Thank you very much.

**The Chairman:** The next item of business is consideration of draft budgets for the fiscal year ending March 31, 2008. There are in fact two draft budgets before you. We have been mandated to consider the special study on fiscal balance. We have completed the first half but not the second half. The mandate will expire at the end of June unless extended by the chamber.

Based on the current mandate, we are asking for \$12,200. That total amount consists of other services of \$11,200 if needed, and we have working breakfasts and lunches, et cetera, and then a miscellaneous expense of \$1,000. That is a bare bones budget, and we may not have as many lunches and dinners.

**Senator Stratton:** We have two documents, right?

**The Chairman:** Yes, we are dealing with the one on application for the fiscal balance of \$12,200. Can I have a motion to accept that particular budget?

**Senator Stratton:** I have a question.

**The Chairman:** Is it a question on the budget of \$12,200.

**Senator Stratton:** For everyone's sake, and particularly mine, when I look at the \$12,200, it is for fiscal year ending March 31, 2008. Then we get \$62,800 for the fiscal year ending March 31, 2008.

**The Chairman:** Yes.

**Senator Stratton:** Why do they both have lunches and dinners in them?

**The Chairman:** We like to eat a lot.

**Cathy Piccinin, Clerk of the Committee:** If I can help, each budget has incorporated the possibility of working meals, but it is not certain what the committee will do on Tuesday or Wednesday of each week; therefore, there is the possibility of either study taking place.

**Senator Stratton:** Are we approving both budgets?

Nous espérons recevoir bientôt les renseignements que nous avons demandés, puisque ceux-ci vont nous aider à établir notre calendrier de travail, étant donné que le comité poursuivra son examen du Budget principal des dépenses tout au long de l'année. C'est ce que prévoit notre mandat. Notre examen ne prend pas fin avec cette réunion.

Encore une fois, je tiens à remercier Mme Danagher de l'aide précieuse qu'elle nous a fournie pendant de nombreuses années. Vous êtes la spécialiste du Secrétariat en ce qui concerne le comité. Nous avons beaucoup aimé travailler avec vous au fil des ans. Nous vous souhaitons bonne chance dans vos nouvelles fonctions.

**Mme Danagher :** Merci beaucoup.

**Le président :** Nous allons maintenant examiner les ébauches de budget pour l'exercice se terminant le 31 mars 2008. Il y a, en fait, deux ébauches de budget. Nous avons reçu le mandat d'entreprendre une étude sur l'équilibre fiscal. Nous avons complété la première partie de l'étude, mais pas la deuxième. Le mandat expire à la fin de juin, sauf s'il est reconduit par la Chambre.

Nous demandons, en nous fondant sur le mandat actuel, la somme de 12 200 \$, soit 11 200 \$ pour les services professionnels et autres, au besoin, les petits déjeuners de travail, les déjeuners, ainsi de suite, et 1 000 \$ pour les autres dépenses. Il s'agit d'un budget bien maigre. Il se peut que le nombre de déjeuners et de dîners soit moins élevé.

**Le sénateur Stratton :** Nous avons deux documents, n'est-ce pas?

**Le président :** Oui. Nous sommes en train d'examiner la demande de budget pour l'étude sur l'équilibre fiscal. Le montant est de 12 200 \$. Est-ce que quelqu'un peut proposer l'adoption du budget?

**Le sénateur Stratton :** J'aimerais poser une question.

**Le président :** Elle doit porter sur le budget de 12 200 \$.

**Le sénateur Stratton :** Afin que les choses soient bien claires pour tout le monde, moi y compris, le budget de 12 200 \$ vise l'exercice financier se terminant le 31 mars 2008. Le budget de 62 800 \$ vise lui aussi l'exercice financier se terminant le 31 mars 2008.

**Le président :** C'est exact.

**Le sénateur Stratton :** Pourquoi alors prévoient-ils tous les deux des déjeuners et des dîners?

**Le président :** Parce que nous aimons bien manger.

**Cathy Piccinin, greffière du comité :** Si je puis me permettre, chaque budget prévoit, au besoin, des repas de travail, sauf que l'on ne sait pas avec certitude ce que le comité va faire le mardi ou le mercredi de chaque semaine. Il est possible qu'il examine l'un ou l'autre sujet.

**Le sénateur Stratton :** Sommes-nous en train d'approuver les deux budgets?



**The Chairman:** This is usual as one is our normal mandate under the rules, which is the legislation, et cetera, and the other is a special study given to us by the chamber. The special study given by the chamber is one-half complete, and our mandate goes to the end of June, unless extended. We are asking for a budget of \$12,200 to finish the vertical portion of the fiscal balance.

**Senator Stratton:** It should be clear, because the other people on the committee know who they are. I would be asking how you get approval for two sets of lunches and dinners.

**Senator Rompkey:** It is notional.

**Senator Stratton:** I realize that.

**Senator Eggleton:** They are different meetings.

Where do we want to go on the fiscal balance study? Why do we not defer this until we deal with it?

**The Chairman:** We could defer the budget, but tomorrow we are dealing with future business. Let us get the budgets behind us. We already have the mandate.

**Senator Eggleton:** That is putting the cart before the horse.

**The Chairman:** No, it is not, because specifically where we want to go within the mandate does not have to do with the meals we will eat during the time we study that, and this is basically about going to the end of June and having meetings.

**Senator Eggleton:** Could we have a summary report on the announcements in the budget of yesterday as they affect the question of fiscal imbalance? Could we have some attempt to analyze the situation on equalization whereby every province writes its own ticket on equalization, so that we can get some understanding about where the government policy is and how a further examination of fiscal balance would go if we are to continue in that line?

I have previously expressed an interest in the fiscal imbalance involving the local levels of government. Since more than 80 per cent of the people live in cities and one-half of our economy comes from the 10 biggest cities of the country, there are some important issues in terms of fiscal balance there. In the committee that I chair, the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology, I have a mandate from the Senate to deal with cities, and we have an ongoing study that includes the question of the fiscal capacity of cities. We also have to consider the possibility that there would be some duplication of work there and how that might flow.

I am not sure I can be here tomorrow night, so I thought I would make those statements now.

**The Chairman:** I appreciate your doing that. They are two important issues. I do not want to overload the Library of Parliament. Their primary objective between now and tomorrow evening is to develop a report on the meeting we have just had so that we can file our first interim report on the Main Estimates. Once that is complete, it would be helpful if you

**Le président :** Il n'y a rien d'anormal à cela, car une des études relève de notre mandat, et je fais ici allusion à l'étude sur la législation. L'autre est une étude spéciale qui nous a été confiée par la Chambre. Elle n'est pas encore terminée et notre mandat expire à la fin de juin, sauf s'il est reconduit. Nous demandons un budget de 12 200 \$ pour terminer la partie de l'étude qui traite de l'équilibre fiscal vertical.

**Le sénateur Stratton :** Il faudrait bien le préciser, car les autres membres du comité se connaissent bien. Je me demande comment on peut faire approuver deux séries de déjeuners et de dîners.

**Le sénateur Rompkey :** Ce n'est pas coulé dans le béton.

**Le sénateur Stratton :** Je le sais.

**Le sénateur Eggleton :** Il s'agit de réunions différentes.

Quelle orientation voulons-nous donner à l'étude sur l'équilibre fiscal? Pourquoi ne pas reporter l'étude du budget?

**Le président :** Nous pouvons le faire, sauf que la réunion de demain est consacrée à nos travaux futurs. Régions tout de suite la question des budgets. Nous avons déjà le mandat.

**Le sénateur Eggleton :** On met la charrue devant les bœufs.

**Le président :** Non, pas du tout. Ce que nous entendons faire dans le cadre de notre mandat n'a rien à voir avec les repas que nous allons prendre pendant toute la durée de l'étude. Nous allons tenir des réunions jusqu'à la fin de juin.

**Le sénateur Eggleton :** Pouvons-nous avoir un résumé des mesures annoncées dans le budget d'hier concernant le déséquilibre fiscal? Pouvons-nous essayer d'analyser la position adoptée par chacune des provinces à l'égard de la péréquation pour avoir une idée de la politique du gouvernement sur la question et aussi de l'orientation que nous entendons donner à une étude plus poussée de l'équilibre fiscal, si nous comptons poursuivre dans cette voie?

J'ai déjà manifesté le désir d'examiner la question du déséquilibre fiscal au niveau des gouvernements locaux. Comme plus de 80 p. 100 de la population habite dans des agglomérations urbaines et étant donné que la moitié de l'activité économique est générée par les 10 plus grandes villes du pays, l'équilibre fiscal soulève des enjeux importants. Le comité que je préside, soit le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, a reçu le mandat d'entreprendre une étude sur les villes et, partant, leur capacité fiscale. Il est possible, par ailleurs, que cela entraîne un certain chevauchement des tâches.

Je ne sais pas si je peux assister à la réunion, demain soir. Voilà pourquoi je tenais à faire ces commentaires.

**Le président :** Je suis content que vous l'ayez fait. Ce sont là deux dossiers importants. Je ne veux pas surcharger la Bibliothèque du Parlement. Elle doit, entre aujourd'hui et demain soir, préparer un compte rendu de la réunion que nous venons d'avoir pour que nous puissions déposer notre premier rapport intérimaire sur le Budget principal des dépenses. Une fois

could help us with a summary of the impact of the budget and where we might want to go in our discussion on the vertical fiscal balance.

It has been moved by Senator Stratton that the budget of \$12,200 for the balance of our mandate for the study of fiscal balance be approved and that I have authority to submit it to the budget committee.

Is that agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Thank you.

The second budget is larger; it is for the full year. This budget is for \$62,800 and is for all the work that we normally do under the rules, including reviewing Main Estimates and supplementary estimates, budget implementation, et cetera. In this budget we have provided for \$46,800 for expert advisers, if needed. At this stage, I do not know of any need, but we will learn throughout the year whether we will need the assistance of an expert adviser.

**Senator Rompkey:** I am told that only six people in Ottawa know how to explain this, and they are all in mental institutions.

**The Chairman:** We have Senator Murray.

**Senator Rompkey:** Yes, Senator Murray is our saving grace.

**Senator Stratton:** With respect to the \$62,800, the record going back to 2001-02 shows that the requests for funding were considerably lower, with the exception for 2005-06, when there was a trip to London and Dublin. Why are we suddenly jumping up to \$62,800? Is that specifically for the vertical study?

**The Chairman:** No, the vertical study has a separate budget. This is for legislation. The difference is the \$46,800 that we included for expert advisers, if deemed necessary.

**Senator Stratton:** As we have not done that in the past, why are we doing it now?

**The Chairman:** I do not want to tell you this, but we applied to have that amount allocated last year and the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration refused us. We are coming back at it.

**Senator Stratton:** I kind of thought that.

**The Chairman:** Maybe we will get one-half of what we ask for.

Honourable senators, what is your pleasure?

**Senator Eggleton:** If you do not know what you are going to spend it on, why put it in?

**The Chairman:** We put it in so that the steering committee can make a decision when and if needed, as opposed to having to go through this process again, which is a major process.

cette étape franchie, vous pourriez peut-être nous aider à préparer un résumé des conséquences du budget et à orienter aussi nos discussions sur l'équilibre fiscal vertical.

Le sénateur Stratton propose que le budget de 12 200 \$ pour le reste de l'étude sur l'équilibre fiscal soit approuvé et présenté au comité des budgets.

Êtes-vous d'accord?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** Merci.

Le deuxième budget est plus important, étant donné qu'il comprend les dépenses pour l'année. Le montant demandé est de 62 800 \$. Il vise à couvrir le travail que nous effectuons normalement, y compris l'examen du Budget principal des dépenses et du budget supplémentaire, la mise en œuvre du budget, ainsi de suite. Un montant de 46 800 \$ a été prévu pour les experts-conseils, au besoin. Pour l'instant, je ne crois pas que nous ayons besoin de faire appel à leurs services, mais nous saurons au cours de l'année si nous devons le faire.

**Le sénateur Rompkey :** On me dit que seulement six personnes à Ottawa peuvent l'expliquer, mais qu'elles travaillent toutes auprès d'instituts psychiatriques.

**Le président :** Sauf le sénateur Murray.

**Le sénateur Rompkey :** En effet, il est notre seul espoir.

**Le sénateur Stratton :** En ce qui a trait au montant de 62 800 \$, le registre qui remonte à l'année financière 2001-2002 indique que les demandes de fonds étaient alors beaucoup plus basses, à l'exception de celles de 2005-2006, en raison d'un voyage à Londres et à Dublin. Pourquoi a-t-il grimpé à 62 800 \$? Est-ce à cause de l'étude sur le déséquilibre?

**Le président :** Non, nous avons un budget distinct pour cette étude. Celui-ci est pour l'examen des lois. La différence tient au montant de 46 800 \$ alloué aux experts, si nécessaire.

**Le sénateur Stratton :** Puisque nous ne l'avons pas demandé par le passé, pourquoi le faisons-nous maintenant?

**Le président :** Je ne voulais pas vous le dire, mais nous avons demandé que ce montant nous soit alloué l'année dernière, et le Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration a refusé. Nous réitérons notre demande.

**Le sénateur Stratton :** C'est un peu ce que je pensais.

**Le président :** Nous obtiendrons peut-être la moitié de ce que nous demandons.

Honorables sénateurs, qu'en pensez-vous?

**Le sénateur Eggleton :** Si vous ne savez pas comment vous allez le dépenser, pourquoi l'inclure?

**Le président :** Pour que le comité de direction puisse prendre une décision au moment opportun si c'est jugé nécessaire; cela nous évitera d'avoir à passer encore une fois par ce long



This committee has to meet, we have to develop a budget, we have to file it, and we have to line up at the internal committee.

**Senator Ringuette:** Actually, it is \$30,000.

**The Chairman:** Yes, it is \$30,000 for the adviser and the rest is for meals. You are quite right.

**Senator Ringuette:** I suppose you have not taken into account the possibility that a federal election may be called.

**The Chairman:** If we took that into account, why would we do these budgets at all? We do these budgets on the basis that this is an ongoing matter.

It has been moved by Senator Rompkey that this committee accept for submission a budget of \$62,800 for the coming fiscal year for our normal mandate on legislation.

Is that agreed?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Stratton:** On division, based on history.

**The Chairman:** It is agreed, on division.

Honourable senators, we should go in camera to deal with two reports that have been circulated to you.

The committee continued in camera.

---

OTTAWA, Tuesday, March 27, 2007

The Standing Senate Committee on National Finance, to which was referred Bill S-215, to amend the Income Tax Act in order to provide tax relief, met this day at 9:31 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Joseph A. Day** (*Chairman*) in the chair.

**The Chairman:** Good morning, ladies and gentlemen. I call this meeting of the Standing Senate Committee on National Finance to order. I would like to welcome you here this morning to deal with a particular piece of legislation, Bill S-215.

This committee's field of interest is government spending, either directly through the estimates or indirectly through bills that provide borrowing authority or bear upon the spending proposals identified in the estimates.

Bill S-215 is to amend the Income Tax Act in order to provide tax relief. It was tabled in the Senate on May 17, 2006, by Senator Austin and subsequently referred to the Standing Senate Committee on National Finance on February 20 of this year. Honourable senators will know that, since introducing this private member's bill, Senator Austin has retired. We have tried to contact Senator Austin to see if he could be here as a witness, but he is unable to do so.

For the purposes of introducing and understanding the background of this bill, I refer honourable senators to the transcripts of the Senate on second reading on May 30, 2006.

processus. Nous devons nous rencontrer, dresser un budget, le déposer et nous en remettre à la décision du comité de régie interne.

**Le sénateur Ringuette :** En fait, ce sont plutôt 30 000 \$.

**Le président :** Oui, 30 000 \$ pour les conseillers et le reste, pour les repas. Vous avez bien raison.

**Le sénateur Ringuette :** J'imagine que vous n'avez pas tenu compte de la possibilité que des élections fédérales soient déclenchées.

**Le président :** Si on devait s'arrêter à cela, nous n'établirions jamais de budgets. On les prépare parce que c'est dans l'ordre des choses.

Le sénateur Rompkey propose que ce comité adopte, en vue d'en faire la demande, un budget de 62 800 \$ pour le prochain exercice dans le cadre de notre mandat régulier d'étude des lois.

Êtes-vous d'accord?

**Des voix :** Oui.

**Le sénateur Stratton :** Avec dissidence, comme d'habitude.

**Le président :** Adopté avec dissidence.

Honorables sénateurs, nous poursuivrons à huis clos pour examiner les deux rapports qui vous ont été distribués.

La séance se poursuit à huis clos.

---

OTTAWA, le mardi 27 mars 2007

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales, auquel a été déferé le projet de loi S-215, qui vise à modifier la Loi de l'impôt sur le revenu afin d'accorder des allègements fiscaux, se réunit aujourd'hui à 9 h 31 pour en étudier la teneur.

**Le sénateur Joseph A. Day** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président :** Bonjour, mesdames et messieurs. La séance du Comité sénatorial permanent des finances nationales est ouverte. Je vous souhaite la bienvenue ici ce matin pour étudier une mesure législative précise, le projet de loi S-215.

Le comité s'intéresse aux dépenses publiques, soit directement au moyen de budgets, soit indirectement au moyen de projets de loi qui donnent un pouvoir d'emprunt ou influent sur les propositions de dépenses prévues dans les budgets.

Le projet de loi S-215 vise à modifier la Loi de l'impôt sur le revenu afin d'accorder des allègements fiscaux. Il a été déposé au Sénat le 17 mai 2006 par le sénateur Austin et renvoyé au Comité sénatorial permanent des finances nationales le 20 février 2007. Vous savez, honorables sénateurs, que depuis le dépôt du projet de loi d'initiative parlementaire, le sénateur Austin a pris sa retraite. Nous avons essayé de communiquer avec le sénateur Austin pour voir s'il pouvait venir à titre de témoin, mais il n'était pas en mesure de le faire.

Pour leur donner un aperçu et une compréhension du contexte du projet de loi, je renvoie les honorables sénateurs aux transcriptions du Sénat de la deuxième lecture qui a eu lieu le

Senator Austin spoke on this bill. On June 27, 2006, Senator Di Nino spoke on the fundamental principles of this bill before it was referred to us.

I would like to welcome today our witnesses from the Department of Finance, who will help us with some of the intricacies of taxation and finance and the impact of the proposals in this bill. We have Mr. Baxter Williams and Mr. Don Wilson from the Tax Policy Branch.

Gentlemen, thank you very much for being here. Do you have some opening remarks?

**Baxter Williams, Personal Income Tax Division, Tax Policy Branch, Department of Finance Canada:** My understanding was that we were appearing to respond to questions that the committee might have. We do not have any opening remarks in particular.

**The Chairman:** Thank you very much. That is fine. You have had an opportunity to review the proposed bill, presumably, and you understand the contents of the private member's bill that we are dealing with, Bill S-215.

**Mr. Williams:** Yes.

**The Chairman:** Before we go to questions, are you able to help us understand the impact of the proposed reduction of personal income tax in the first bracket from 16 per cent to 15 per cent?

**Mr. Williams:** We could talk first about the fiscal costs associated with that.

**The Chairman:** That would be helpful.

**Mr. Williams:** Our estimates, based on examining the cost estimates provided in the 2005 update relative to where there was a proposal to reduce the rate from 16 per cent to 15 per cent, relative to what was implemented in Budget 2006, would indicate that the costs of the further decrease in the rate would be about \$1.35 billion in 2007-08, with those costs growing with the economy thereafter. In addition, the costs of further increasing the basic personal amount would be \$1.1 billion in 2007-08. Those costs would decrease as the proposal accelerates, a legislated increase that was already legislated, and would result in no net increase in the basic personal amount in 2009 and thereafter. Thus, those costs are temporary and declining over 2008-09.

**The Chairman:** Help me with the series of events that took place. Maybe we can deal first with the percentage of income tax on the first bracket of taxpayers. As I understand it, everyone who pays tax pays in the first bracket, and some go on into other brackets.

**Mr. Williams:** On a net tax basis, the percentage of overall personal income tax paid by individuals in the first bracket is relatively small. In general, the tax they pay is offset by refundable credits received either as a result of the goods and service tax

30 mai 2006. Le sénateur Austin s'est prononcé sur le projet de loi. Le 27 juin 2006, le sénateur Di Nino a parlé des principes fondamentaux du projet de loi avant qu'il ne nous soit présenté.

J'aimerais souhaiter la bienvenue à nos témoins du ministère des Finances, qui nous aideront à comprendre certaines complexités de l'impôt et des finances et les répercussions des propositions du projet de loi. Nous avons avec nous M. Baxter Williams et M. Don Wilson, de la Direction de la politique de l'impôt.

Messieurs, je vous remercie infiniment d'être ici. Avez-vous une déclaration préliminaire à faire?

**Baxter Williams, Division de l'impôt des particuliers, Direction de la politique de l'impôt, ministère des Finances Canada :** J'avais cru comprendre que nous allions comparaître pour répondre aux questions du comité. Nous n'avons pas de déclaration préliminaire comme telle.

**Le président :** Merci beaucoup. C'est correct. Vous avez eu l'occasion de passer en revue le projet de loi, je présume, et vous comprenez le contenu du projet de loi d'initiative parlementaire dont nous sommes saisis, le projet de loi S-215.

**M. Williams :** Oui.

**Le président :** Avant de passer aux questions, pourriez-vous nous éclairer sur les répercussions de la proposition de réduire le taux d'imposition des particuliers pour la tranche d'impôt la plus basse, pour qu'il passe de 16 à 15 p. 100?

**M. Williams :** Nous pourrions commencer par discuter des coûts fiscaux associés à cette réduction.

**Le président :** Ce serait utile.

**M. Williams :** Nos budgets, basés sur l'examen des prévisions de coûts figurant dans la Mise à jour économique et financière de 2005 pour ce qui est de la proposition de réduire le taux de 16 à 15 p. 100, relativement à ce qui était mis en œuvre dans le budget de 2006, révélaient que les coûts d'une baisse additionnelle du taux s'élèveraient à environ 1,35 milliard de dollars en 2007-2008, et que ces coûts augmenteraient avec l'économie par la suite. De plus, les coûts d'une hausse additionnelle du montant personnel de base représenteraient 1,1 milliard de dollars en 2007-2008. Ces coûts diminueraient à mesure que la proposition accélère une hausse prévue par la loi qui était déjà légiférée et ne donneraient pas lieu à une hausse nette du montant personnel de base en 2009 et dans les années suivantes. Par conséquent, ces coûts sont temporaires et diminueront en 2008-2009.

**Le président :** Veuillez m'éclairer sur la série d'événements qui se sont produits. Nous pourrions peut-être d'abord examiner le pourcentage d'impôt sur le revenu pour la tranche d'impôt la plus basse des contribuables. Si je comprends bien, tous les particuliers qui paient de l'impôt le paient dans la première tranche, et certains le paient dans d'autres tranches.

**M. Williams :** Pour ce qui est de l'impôt net, le pourcentage de l'impôt total sur le revenu des particuliers versé dans la première tranche est relativement faible. En général, l'impôt que les particuliers paient est compensé par des crédits remboursables



credit or the Canada Child Tax Benefit. In fact, and Mr. Wilson, please correct me if I am wrong, I think we find that the bottom 50 per cent of taxpayers would pay less than half a percentage of all personal income taxes on a net basis.

**Don Wilson, Senior Chief, Personal Income Tax Division, Tax Policy Branch, Department of Finance Canada:** May I give a somewhat different answer to that? The bottom rate was 16 per cent until January 1, 2005, at which point it was reduced to 15 per cent. That reduction was implemented as a result of the 2005 Economic and Fiscal Update of the previous government. The rate then changed to 15.5 per cent, which is its current rate as of July 1, 2006.

**The Chairman:** This bill before us purports to bring the rate back to 15 per cent. We are talking about half a percentage point in the first bracket, as far as the rate is concerned.

**Mr. Wilson:** Yes.

**The Chairman:** The figure of \$1.35 billion that was given to us by Mr. Williams relates to one half of one per cent?

**Mr. Williams:** That is correct.

**The Chairman:** One half of one per cent. If this bill passed and the government implemented it, then the cost to the treasury would be, in 2007-08, \$1.35 billion.

**Mr. Williams:** Actually, the bill contains two elements. You would also have to take account of the second element, which is the increase in the basic personal amount, and that would add a further \$1.1 billion of cost.

**The Chairman:** It does get quite complicated when you try to deal with both those features at the same time. Annex A in our material shows, first, the proposal that was made in Budget 2005, then the accelerated change in that first bracket that was made in the economic update in November 2005, and then a further change that was made to all of this with the change of government in 2006.

As I understand it, by 2010-11, each of these schedules will lead to \$10,000 tax free before one is into the bracket.

**Mr. Wilson:** You are speaking of the basic personal amount and that is exactly right. Under any scenario, we are scheduled to reach legislatively a minimum of \$10,000 in 2009.

**The Chairman:** In other words, the \$1.1 billion is an impact on 2007-08, which will slowly disappear because each of these schedules of creating, before one starts paying tax, will ultimately converge and they will all come together.

I think I generally understand the outline.

comme le crédit pour taxe sur les produits et services ou la Prestation fiscale canadienne pour enfants. En fait, corrigez-moi monsieur Wilson si j'ai tort. Je crois que les 50 p. 100 des contribuables qui constituent la tranche inférieure paieraient moins de la moitié d'un pourcentage de tout l'impôt sur le revenu net des particuliers.

**Don Wilson, chef principal, Division de l'impôt des particuliers, Direction de la politique de l'impôt, ministère des Finances Canada :** Permettez-moi de donner une réponse un peu différente. Le taux minimal était fixé à 16 p. 100 jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2005, après quoi il a été réduit à 15 p. 100. Cette réduction a été mise en œuvre à la suite de la Mise à jour économique et financière de 2005 du gouvernement précédent. Le taux a ensuite été modifié à 15,5 p. 100, qui est le taux en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2006.

**Le président :** Le projet de loi devant nous veut ramener le taux à 15 p. 100. On parle de réduire le taux d'un demi-point de pourcentage dans la tranche d'impôt la plus basse.

**M. Wilson :** Oui.

**Le président :** Le chiffre de 1,35 milliard de dollars que nous a donné M. Williams se rapporte à un demi pour cent?

**M. Williams :** C'est exact.

**Le président :** Un demi pour cent. Si le projet de loi est adopté et que le gouvernement le met en œuvre, le coût pour le Trésor sera de 1,35 milliard de dollars en 2007-2008.

**M. Williams :** En fait, le projet de loi renferme deux éléments. Il vous faudrait aussi tenir compte du second, qui est la majoration du montant personnel de base, ce qui engendrerait 1,1 milliard de dollars de coûts supplémentaires.

**Le président :** Cela devient assez complexe quand on essaie de s'attaquer à ces deux éléments en même temps. L'annexe A qui se trouve dans notre documentation montre d'abord la proposition faite dans le budget de 2005, puis le changement accéléré dans la tranche d'impôt la plus basse effectué dans le cadre de la Mise à jour économique et financière de novembre 2005, et un autre changement qui est venu s'ajouter à tout cela, soit le changement de gouvernement en 2006.

D'après ce que je comprends, d'ici 2010-2011, chacune de ces augmentations prévues se traduira par un montant de 10 000 \$ exempt d'impôt avant que le contribuable ne s'inscrive dans la tranche d'impôt.

**M. Wilson :** Vous faites référence au montant personnel de base et vous avez parfaitement raison. Dans tous les scénarios, nous sommes censés atteindre sur le plan législatif un montant minimal de 10 000 \$ en 2009.

**Le président :** Autrement dit, le montant de 1,1 milliard de dollars a une incidence sur le budget de 2007-2008, ce qui disparaîtra progressivement parce que toutes ces augmentations prévues, avant que le particulier ne commence à payer de l'impôt, convergeront en bout de ligne et formeront un tout.

Je crois que je comprends l'idée générale.

**Senator Ringuette:** My understanding is that Senator Austin had put this private member's bill forth because he believed it was best for the Canadian economy, consumers and Canadians at large and any reduction in taxes would be better off coming from your first line of taxation, which is income tax, instead of a reduction in GST which has been put forth by the current government.

You identified the cost of going from 16 per cent to 15.5 per cent. What has been the cost of the reduction in the GST?

**Mr. Wilson:** There are many ways to answer that, but I think that, on an annual basis, it is about \$5 billion a year. I can give you a more precise figure, but to give you a working ballpark, it is just over \$5 billion.

**Mr. Williams:** I will give you a more precise answer. It is \$5.17 billion in 2007-08 and \$5.375 billion in 2008-09.

**The Chairman:** As a point of clarification, was that the 1 per cent?

**Mr. Williams:** That is the 1 percentage point decrease.

**Senator Ringuette:** I know that the Department of Finance usually does all the economic outlook, unless you also do that, but what was the impact in regard to consumer purchases and Canadians having more money in their pockets to purchase their basic needs? Did you perform some economic impact study in regard to this 1 per cent decrease in the GST?

**Mr. Williams:** We did estimates of the potential benefit that it would provide different families at different income groups, and that was published in Budget 2006. Those are more dollar-wise estimates, which we could review with you to give you a general idea.

**Senator Ringuette:** Yes, I think that it would help us to understand the impact of making this decision.

From my perspective, a reduction in the GST is more of a benefit to Canadians in the higher income bracket, all things being equal. I would like to understand and to see the numbers of the different income brackets and the effect of the reduction of 1 per cent and 5 per cent on the GST. Do you have a comparative tableau, as we say in French?

**Mr. Williams:** I could speak to that generally. The thing to keep in mind is that the overall tax relief provided to individuals in Budget 2006 was significantly greater than what was proposed in the 2005 update as a package. I think those would be the two points of comparison.

If you look at it over our current budget horizon of 2006-07 to 2008-09, the total value of relief to individuals in Budget 2006 was about \$29.5 billion. In comparison, the Economic and Fiscal Update provided about \$13 billion.

**Le sénateur Ringuette :** D'après ce que j'ai compris, le sénateur Austin a présenté ce projet de loi d'initiative parlementaire parce qu'il croyait que c'était dans l'intérêt de l'économie canadienne, des consommateurs et de l'ensemble de la population et qu'il était préférable que toute réduction d'impôt provienne de la première source d'imposition, qui est l'impôt sur le revenu, plutôt que d'une réduction de la TPS qui a été présentée par le gouvernement actuel.

Vous avez établi le coût de la réduction de 16 à 15,5 p. 100. Quel a été celui de la TPS?

**M. Wilson :** Il y a plusieurs façons de répondre à cette question, mais je crois que c'est environ 5 milliards de dollars par année. Je peux vous donner un chiffre plus précis, mais en gros, c'est juste au-dessus de 5 milliards de dollars.

**M. Williams :** Je vais vous donner une réponse plus précise. Le coût est de 5,17 milliards de dollars en 2007-2008 et de 5,375 milliards de dollars en 2008-2009.

**Le président :** En guise de clarification, parle-t-on du 1 p. 100?

**M. Williams :** C'est la réduction de 1 p. 100.

**Le sénateur Ringuette :** Je sais que le ministère des Finances établit toutes les perspectives économiques, à moins que vous ne le fassiez aussi, mais quelles ont été les répercussions sur les achats des consommateurs et le fait que les Canadiens aient plus d'argent dans leurs poches pour subvenir à leurs besoins de base? Avez-vous mené une étude sur les répercussions économiques de cette réduction de 1 p. 100 de la TPS?

**M. Williams :** Les évaluations que nous avons faites sur les avantages éventuels pour différentes familles ayant des revenus différents ont été publiées dans le budget de 2006. Ce sont des estimations plus axées sur le plan monétaire, que nous pourrions passer en revue avec vous pour vous donner une vue d'ensemble.

**Le sénateur Ringuette :** Oui, je crois que cela nous aiderait à comprendre l'incidence d'une telle décision.

À mon avis, une réduction de la TPS est plus profitable aux Canadiens dont le revenu est plus élevé, toutes proportions gardées. J'aimerais voir et comprendre les chiffres des différentes tranches de revenu et l'effet des réductions de 1 p. 100 et de 5 p. 100 de la TPS. Avez-vous un tableau comparatif?

**M. Williams :** Je vais parler de façon générale. Il faut garder à l'esprit que l'allègement fiscal total accordé aux contribuables dans le budget de 2006 était considérablement plus élevé que celui proposé dans la Mise à jour de 2005 dans l'ensemble. Je crois que ce sont les deux points de comparaison.

Si vous examinez notre horizon budgétaire actuel de 2006-2007 à 2008-2009, la valeur totale de l'allègement octroyé aux particuliers dans le budget de 2006 se chiffrait à environ 29,5 milliards de dollars. À titre de comparaison, la Mise à jour économique et financière prévoyait environ 13 milliards de dollars.



**Senator Ringuette:** To which income bracket of Canadians are you referring?

**Mr. Williams:** Naturally, with more resources, you would expect that everyone would receive a greater amount of tax relief under the 2006 Budget, given the allocation of resources, than under the update.

Two points concerning the distribution of the 2006 Budget include the Canada Employment Credit, which was for working Canadians. It raises the amount of income that they could earn before paying taxes, and it would be added on top of a low-income worker's basic personal amount. It meant that by the time they hit \$11,000 in earned income, they could take full advantage of that credit. That credit provided significant relief. In 2007 it provides about \$155 of relief.

In comparison, the value of a reduction in the lowest rate increases with your income until you hit about \$37,000. It is not until you earn \$37,000 that you are able to fully benefit from the value of the rate reduction. That would suggest that that measure in particular would provide greater relief to lower-income Canadians, at least over that income range, than the rate reduction proposed by Senator Austin.

**Senator Ringuette:** Is it possible for you to provide the members of this committee with those comparative figures?

**Mr. Williams:** We could do that, certainly.

**The Chairman:** If you could provide those to the clerk, I will see that they get circulated to all the members of the committee. It would be helpful.

**Mr. Williams:** Yes.

**Senator Stratton:** Since Bill S-215 was first introduced by the previous government, there have been two budgets put forward by the new government: one for last year and one currently. What we need, as a comparison, is not just what Bill S-215 shows vis-à-vis the Canadian taxpayer, but also how did those two recent budgets impact in comparison to Bill S-215? If you are measuring apples and apples, you need to do that for the sake of everyone here. That would be more appropriate than anything.

I do not know the answer to this, surprisingly. It is important for the public to see that. If the Conservative government has done its job the way it sees fit, as the former government did its job as it saw fit, it would be interesting to see the comparison. Can you do that, gentlemen, or is that just a heck of a pile of work?

**Mr. Williams:** We could certainly investigate.

**Le sénateur Ringuette :** À quelle tranche de revenu des Canadiens faites-vous référence?

**M. Williams :** Naturellement, en ayant plus de ressources, on s'attendrait à ce que tout le monde reçoive un montant plus élevé d'allègement fiscal aux termes du budget de 2006 plutôt qu'aux termes de la Mise à jour, compte tenu de l'allocation des ressources.

La distribution du budget de 2006 comportait deux volets, dont le crédit canadien pour emploi, qui était efficace pour les Canadiens. Il augmente le revenu que les contribuables pouvaient toucher avant de payer de l'impôt, et cette somme était ajoutée à un montant personnel de base d'un travailleur à faible revenu. Cela signifie que dès qu'ils atteignaient 11 000 \$ en revenus gagnés, ils pouvaient tirer pleinement parti de ce crédit, qui offrait un allègement considérable. En 2007, il donne environ 155 \$ d'allègement.

Par comparaison, la valeur d'une réduction dans la tranche d'impôt la plus basse augmente avec votre revenu jusqu'à ce que vous atteigniez environ 37 000 \$. Vous ne pouvez pas profiter pleinement de la valeur de la réduction de taux si vous touchez un revenu inférieur à 37 000 \$. Cela signifie que cette mesure particulière offrirait un allègement fiscal aux Canadiens à faible revenu, du moins à ceux faisant partie de cette tranche de revenu, plus grand que celui qu'offrirait la réduction de taux proposée par le sénateur Austin.

**Le sénateur Ringuette :** Vous serait-il possible de fournir aux membres de ce comité ces données comparatives?

**M. Williams :** Nous pourrions certainement le faire.

**Le président :** Si vous pouviez les remettre à la greffière, je veillerai à ce qu'elles soient distribuées à tous les membres du comité. Cela nous serait utile.

**M. Williams :** D'accord.

**Le sénateur Stratton :** Depuis que le projet de loi S-215 a été présenté pour la première fois par le gouvernement précédent, deux budgets ont été déposés par le nouveau gouvernement : un l'année dernière et un actuellement. Ce dont nous avons besoin, à titre de comparaison, n'est pas seulement ce que le projet de loi S-215 montre à l'égard des contribuables canadiens, mais aussi quelle incidence ont les deux récents budgets par rapport au projet de loi S-215? Si vous comparez des pommes avec des pommes, vous devez le faire dans l'intérêt de tout le monde ici. Ce serait la mesure la plus appropriée à prendre.

Je ne connais pas la réponse à cette question, étonnamment. Il importe que le public voie la comparaison. Si le gouvernement conservateur a fait son travail de la façon qu'il juge indiquée, comme le gouvernement précédent a fait son travail de la façon qu'il jugeait indiquée, il serait intéressant de comparer. Pouvez-vous le faire, messieurs, ou est-ce que cela représente beaucoup de travail?

**M. Williams :** Nous ne manquerons pas de nous renseigner.

**Senator Stratton:** Right now this area is very muddy and difficult to understand. Can you clearly state for Senator Ringuette what the impact of Bill S-215 would be and then what impact, on an apples-to-apples basis, the two new budgets will have?

**Mr. Williams:** I think you would also want to include the tax fairness plan.

**The Chairman:** Any information you can develop to analyze the impact of this policy decision over previous government policy decisions helps us to interpret the impact of Senator Austin's bill, which in effect tries to re-implement the earlier policy decision. If you could provide it to our clerk, we would then circulate it to all the members of the committee.

**Senator Stratton:** Then we may have the witnesses back.

**The Chairman:** Yes, to explain it to us.

**Senator Nancy Ruth:** You started with figures outlining how the bill would affect the treasury. I, too, am interested in its impact on the people. Who would be impacted by the reductions and who would be affected by the increases in both the lowest marginal tax rates and the basic personal amounts? What benefit would there be for the people?

**Mr. Williams:** I could give you an approximate idea and maybe clarify it in the future. Would that be helpful?

**Senator Nancy Ruth:** That would be fine.

Have you considered the gender impact of such changes in the law or in the Income Tax Act? How would women be affected?

Beyond that is the bigger question of what it is that Finance Canada does in its overview of the tax system in terms of its impact on women. That is always a issue in which I am interested.

**Mr. Williams:** Our proposals contain a gender analysis, and we can return with a gender analysis.

**Senator Nancy Ruth:** It would be great to see it because everyone says they do it, but we do not get to see the outcome or how it actually happens. That would be wonderful.

**Senator Ringuette:** Do you also perform an impact assessment on the regions or the provinces?

**Mr. Wilson:** We generally do it. It depends on the particular policy in question, but when we are looking at something like changing rates or brackets, which is systemic and broad-based, we will first and foremost look at the impact on taxpayers in different income groups. Ultimately, we will look at the regional

**Le sénateur Stratton :** À l'heure actuelle, ce sujet est très nébuleux et difficile à comprendre. Pouvez-vous énoncer clairement pour le sénateur Ringuette quelle incidence aurait le projet de loi S-215 et, en comparant des pommes avec des pommes, quelles seront les répercussions des deux nouveaux budgets?

**M. Williams :** Je crois que vous voudrez également inclure le plan d'équité fiscale.

**Le président :** Tout renseignement que vous pouvez fournir pour analyser l'incidence de cette décision politique par rapport aux décisions politiques du gouvernement précédent nous aide à interpréter les répercussions du projet de loi proposé par le sénateur Austin, qui cherche en effet à mettre de nouveau en œuvre la décision politique antérieure. Nous vous demandons de remettre cette information à notre greffière pour que nous puissions ensuite la distribuer à tous les membres du comité.

**Le sénateur Stratton :** Nous pourrions alors réinviter les témoins.

**Le président :** Oui, pour nous l'expliquer.

**Le sénateur Nancy Ruth :** Vous avez commencé par nous donner des chiffres qui mettent en évidence les conséquences du projet de loi sur le Trésor. Je suis aussi intéressée à son incidence sur la population. Qui seront visés par les réductions et par les augmentations du taux d'imposition marginal le plus bas et Des montants personnels de base? Comment les particuliers en profiteraient-ils?

**M. Williams :** Je pourrais vous donner une idée approximative et peut-être vous donner plus de précisions dans le futur. Est-ce que cela vous serait utile?

**Le sénateur Nancy Ruth :** Ce serait bien.

Avez-vous songé aux répercussions selon le sexe de telles modifications dans la loi ou dans la Loi de l'impôt sur le revenu? Comment les femmes seraient-elles touchées?

Qui plus est, il reste la grande question à savoir ce que le ministère des Finances du Canada fait dans son tour d'horizon du régime fiscal concernant son incidence sur les femmes. C'est toujours une question qui m'intéresse.

**M. Williams :** Nos propositions renferment une analyse comparative entre les sexes, que nous pouvons vous faire parvenir ultérieurement.

**Le sénateur Nancy Ruth :** Ce serait bien de la voir parce que tout le monde dit qu'ils effectuent l'analyse, mais nous n'avons pas la chance de voir le résultat ni comment ça se passe vraiment. Ce serait merveilleux.

**Le sénateur Ringuette :** Menez-vous aussi une évaluation des répercussions sur les régions ou les provinces?

**M. Wilson :** Nous en faisons une généralement. Cela dépend de la politique en question, mais quand il s'agit d'un projet tel qu'un changement des taux ou des tranches d'impôt qui est systémique et à grande échelle, nous examinons d'abord et avant tout l'incidence sur les contribuables des différentes tranches de



distributions, which is part of informing provinces, for example, of the implications of each federal budget on their own budgets in turn.

**Senator Ringuette:** Could you also supply that information to the clerk of this committee? It would be helpful.

**The Chairman:** Mr. Williams, there was a series of questions by Senator Nancy Ruth, and you have said that you will try to provide general comments that might provoke more questions from us. You have indicated that you will follow up and confirm our queries. If you would like to make some of that general commentary now, that would be helpful to us.

**Mr. Williams:** I could talk about the rate reduction. The maximum benefit that would be provided to those earning about \$37,000 nowadays would be about \$120. The benefit would decline with income down to about \$10,000, at which point there would be virtually no benefit, as that individual would be in a non-tax-paying position. We could provide a little more precision to those numbers later.

**The Chairman:** If you add up everyone between \$37,000 and \$10,000, all the savings that would come about if the reduction were 0.5 per cent would result in a loss to the treasury or a reduction in funds to the treasury of \$1.35 billion.

**Mr. Williams:** That is right. It is surprising, but with 17 million taxpayers, a change such as this benefits a large majority of them. Even though it is a small benefit, the costs add up quickly when spread over the large numbers.

**Mr. Wilson:** As a point of clarification, this benefit goes to everyone who is in a taxable position. Everyone benefits from that rate reduction.

**Mr. Williams:** Although at the lower end, the benefit would be smallest.

**The Chairman:** Is that all of the general commentary you are able to provide in response to the series of questions by Senator Nancy Ruth?

Senator Nancy Ruth, is there anything further you wish to ask that might elicit some response at this time?

**Senator Nancy Ruth:** I do not think so, but I would love to see an example of how you do it.

**Mr. Williams:** We will return with a gender analysis.

**The Chairman:** We look forward to that and to the regional impact analysis. It will be interesting to see all the material that you will provide to us.

**Senator Stratton:** Then the witnesses can come back and tell us what it means.

revenu. Enfin, nous nous penchons sur les répartitions régionales, ce qui fait partie de la responsabilité d'informer les provinces, par exemple, pour voir les répercussions qu'ont à leur tour chacun des budgets fédéraux sur leur propre budget.

**Le sénateur Ringuette :** Pourriez-vous remettre cette information à la greffière du comité? Cela nous serait utile.

**Le président :** Monsieur Williams, le sénateur Nancy Ruth a posé une série de questions, auxquelles vous avez répondu que vous tenterez de fournir des observations générales qui pourraient susciter d'autres questions de notre part. Vous avez signalé que vous assurerez un suivi et confirmerez nos demandes de renseignements. Si vous voulez formuler certaines de ces observations générales maintenant, cela nous serait utile.

**M. Williams :** Je pourrais parler de la réduction du taux. Le montant maximal que retireraient les particuliers touchant environ 37 000 \$ à l'heure actuelle serait d'à peu près 120 \$. Le montant déclinerait avec le revenu jusqu'à environ 10 000 \$, où il n'y aurait pratiquement aucun avantage fiscal, puisque le particulier n'aurait pas à payer d'impôt. Nous pourrions vous fournir un peu plus de précisions sur ces chiffres plus tard.

**Le président :** Si vous additionnez tous les revenus des particuliers touchant entre 10 000 et 37 000 \$, toutes les économies qui résulteraient d'une réduction supplémentaire de 0,5 p. 100 donneraient lieu à une perte pour le Trésor ou à une réduction des fonds du Trésor de 1,35 milliard de dollars.

**M. Williams :** C'est exact. C'est étonnant, mais sur 17 millions de contribuables, un changement comme celui-ci profite à une grande majorité d'entre eux. Même si l'avantage fiscal est petit, la note gonfle rapidement quand l'avantage s'applique à un grand nombre de personnes.

**M. Wilson :** En guise de clarification, ce crédit s'applique à tous les particuliers assujettis à l'impôt. Tout le monde profite de cette réduction de taux.

**M. Williams :** Quoi que pour les gens à plus faible revenu, le crédit est moindre.

**Le président :** Est-ce toutes les observations générales que vous pouvez fournir en réponse à la série de questions posées par le sénateur Nancy Ruth?

Sénateur Nancy Ruth, aimeriez-vous ajouter quelque chose qui pourrait susciter certaines réponses maintenant?

**Le sénateur Nancy Ruth :** Je ne pense pas, mais j'aimerais voir un exemple de la façon dont vous vous y prenez.

**M. Williams :** Nous vous ferons parvenir une analyse comparative entre les sexes.

**Le président :** Nous attendons avec impatience cette analyse et l'analyse des répercussions régionales. Il sera intéressant de voir les documents que vous nous fournirez.

**Le sénateur Stratton :** Les témoins pourront alors revenir et nous expliquer ce que ça signifie.

**Senator Mitchell:** I, too, am very interested in the gender analysis and look forward to seeing it. Do you actually conduct a structured, institutionalized, gender analysis process for each proposed tax change? Is that a matter of course?

**Mr. Williams:** That is a matter of practice.

**Senator Mitchell:** Would that be a public document, or is that something for which we would have to submit a request under the Access to Information Act?

**Mr. Wilson:** Those documents have in fact already been subjected to an access to information request and have been released in their entirety, so we would be more than happy to provide them here.

**Senator Mitchell:** Does it take an access to information request? Would it be something you would release as a matter of course?

**Mr. Wilson:** No, not as a matter of course.

**Senator Mitchell:** If we could have those, that would be great.

You mentioned that the half a point would account for a \$120 tax saving up to the first level of \$37,500, but half a point is more than \$120. How do you get to \$120?

**Mr. Williams:** That is basically \$24,000, because the first amount would be non-taxable. I am taking a rule of thumb estimate. I think that would be fairly close when all other credits are factored in.

Generally, on income you earn, the first amount would be non-taxable by virtue of the basic personal amount. In addition, you would receive credits for any Employment Insurance or CPP premiums that you have paid on it. By the time all those are taken into account, you arrive at that.

**Senator Mitchell:** It is \$37,500 of income, but not taxable income.

**Mr. Williams:** Yes, income you do not pay tax on. It would be taxable income but, from a technical point of view, the credits are applied to taxable income.

**Senator Mitchell:** Is there a fundamental, philosophical difference that drove the tax policy between across-the-board tax cuts of 16 per cent to 15 per cent brought in by the previous government versus the targeted tax cuts of a tax credit for children? Not all people have children, obviously. Do you see that as a fundamental, philosophical change in our tax policy? Was there some consistency? Was it generally done as tax cuts across the board and is that now a fundamental change?

**Mr. Williams:** Both plans had elements of broad-based relief delivered through the personal income tax system and then in the budget through a cut in the GST. Governments have introduced

**Le sénateur Mitchell :** Moi aussi, je suis très intéressé par l'analyse comparative entre les sexes et j'ai hâte de la voir. Menez-vous réellement un processus d'analyse comparative entre les sexes structuré et institutionnalisé? Est-ce que vous le faites systématiquement?

**M. Williams :** C'est une question d'usage.

**Le sénateur Mitchell :** Est-ce que ce serait un document public ou un document pour lequel il faut soumettre une demande en vertu de la Loi sur l'accès à l'information?

**M. Wilson :** Ces documents ont en fait déjà été assujettis à une demande d'accès à l'information et ont été rendus publics intégralement. Nous nous ferons un plaisir de vous les fournir.

**Le sénateur Mitchell :** Faut-il une demande d'accès à l'information? Est-ce que ce sont des documents que vous rendriez publics systématiquement?

**M. Wilson :** Non, pas systématiquement.

**Le sénateur Mitchell :** Ce serait bien si nous pouvions les avoir.

Vous avez mentionné que le demi-point correspondrait à 120 \$ d'épargne fiscale pour les contribuables faisant partie de la première tranche d'impôt qui va jusqu'à 37 500 \$, mais un demi-point équivaut à plus de 120 \$. Comment arrivez-vous à 120 \$?

**M. Williams :** C'est essentiellement 24 000 \$, car le premier montant n'est pas imposable. Je fais une estimation rapide. Je crois que ce serait à peu près ce montant quand tous les autres crédits sont pris en compte.

Généralement, sur le revenu que vous touchez, le premier montant serait non imposable en raison du montant personnel de base. En outre, vous auriez droit à des crédits pour les primes d'assurance-emploi ou les cotisations au RPC que vous avez versées. Lorsque tous ces éléments sont pris en considération, vous arrivez à ce montant.

**Le sénateur Mitchell :** C'est 37 500 \$ de revenu, mais pas de revenu imposable.

**M. Williams :** Oui, le revenu sur lequel vous ne payez pas d'impôt. Ce serait un revenu imposable mais, techniquement, les crédits s'appliquent au revenu imposable.

**Le sénateur Mitchell :** Existe-t-il une différence philosophique fondamentale dans la politique fiscale entre les réductions d'impôt générales de 16 à 15 p. 100 adoptées par le gouvernement précédent et les réductions d'impôt ciblées d'un crédit d'impôt pour enfants? Ce n'est évidemment pas tout le monde qui a des enfants. Voyez-vous ce changement comme un changement philosophique fondamental à notre politique fiscale? Y avait-il une certaine uniformité? Était-ce généralement sous forme de réductions d'impôt générales et est-ce maintenant un changement fondamental?

**M. Williams :** Les deux plans prévoyaient des éléments d'allègement fiscal généralisé offerts par le truchement du régime de l'impôt sur le revenu des particuliers et ensuite dans



credits to address specific social objectives. I can only speculate, but I would say that the new government's objectives have changed to address their priorities.

**Senator Mitchell:** What impact on economic productivity does an income tax cut have versus a GST cut? Is that an assessment you make?

**Mr. Williams:** We do not have a specific assessment of the two proposals, no.

**Senator Mitchell:** It is generally conceded, is it not, that a cut to GST is not particularly useful for economic productivity, whereas a cut to income tax probably is?

**Mr. Williams:** From a Finance Canada perspective, we would see all tax cuts as contributing to productivity. There are differences depending on the type of tax instrument. It is true that we published analyses in the past showing that, in certain circumstances, cuts to personal income tax would have a greater contribution to economic efficiency than a reduction in the GST, but the point is that both would improve productivity.

**Mr. Wilson:** I would point out that that analysis has not gone down to the level of specific personal income tax types of reductions. The analysis is done at a very general level. We could not speak to a specific proposition vis-à-vis the GST with the analysis that has been done today.

**Senator Mitchell:** Do you have any analysis of the impact of targeted cuts for children on the likelihood that one parent or the other will stay home out of the workforce?

**Mr. Williams:** No, we do not have any analysis of that.

**Senator Mitchell:** I may be wandering a bit, but I am interested in this idea that the tax credits for figure skating or polo or hockey or the new tax credits for children apply only to people who actually have taxable income. The flip side of that would be a minor guaranteed annual income, so that even if you do not pay income tax you could be paid that just as a credit. Was any consideration given to that so that families who do not have taxable income could get the money to buy the skates that Mr. Flaherty is able to be subsidized by?

**Mr. Williams:** The general approach is that the credits are meant to offset the taxes paid on the income, and it was on that basis for certain expenses. That is why the credits were implemented as non-refundable.

**Senator Mitchell:** When you talk about refundable credits, those would be credits you would get even if you did not pay taxes?

**Mr. Williams:** Yes.

le budget au moyen d'une réduction de la TPS. Certains gouvernements ont instauré des crédits pour atteindre des objectifs sociaux précis. Je peux seulement émettre des hypothèses, mais je dirais que les objectifs du nouveau gouvernement ont changé pour répondre à ses priorités.

**Le sénateur Mitchell :** Quelle est l'incidence d'une réduction d'impôt sur le revenu par rapport à une réduction de la TPS sur la productivité économique? Est-ce une évaluation que vous faites?

**M. Williams :** Nous n'avons pas d'évaluation précise des deux propositions, non.

**Le sénateur Mitchell :** Vous conviendrez qu'il est généralement admis qu'une réduction de la TPS n'est pas particulièrement utile à la productivité économique, tandis qu'une réduction de l'impôt sur le revenu l'est probablement?

**M. Williams :** Du point de vue du ministère des Finances du Canada, nous considérons que toutes les réductions d'impôt contribuent à la productivité. Il existe des différences selon le type d'instrument fiscal. Il est vrai que nous avons publié par le passé des analyses qui montraient que, dans certaines circonstances, des réductions de l'impôt sur le revenu des particuliers contribueraient beaucoup plus à l'efficacité économique qu'une réduction de la TPS, mais il demeure que les deux améliorent la productivité.

**M. Wilson :** Je tiens à souligner que cette analyse n'a pas été menée pour des types de réductions de l'impôt sur le revenu des particuliers précis. L'analyse est menée de façon très générale. Nous ne pourrions parler d'une proposition précise relative à la TPS avec l'analyse qui a été effectuée aujourd'hui.

**Le sénateur Mitchell :** Avez-vous fait une analyse sur les répercussions des réductions ciblées pour les enfants dans l'éventualité qu'un des parents reste à la maison et ne travaille pas?

**M. Williams :** Non, nous n'avons pas d'analyse de cette situation.

**Le sénateur Mitchell :** Je m'écarte peut-être un peu du sujet, mais je suis intéressé par l'idée selon laquelle les crédits d'impôt pour le patinage artistique, le polo ou le hockey ou les nouveaux crédits d'impôt pour enfants s'appliquent seulement aux particuliers qui ont un revenu imposable. L'envers de la médaille serait un revenu annuel garanti minime, alors même si vous ne payez pas d'impôt, vous pourriez recevoir cela seulement comme un crédit. A-t-on étudié la question de sorte que les familles qui n'ont pas un revenu imposable puissent obtenir l'argent pour acheter les patins que M. Flaherty peut subventionner?

**M. Williams :** L'approche générale est que les crédits visent à compenser l'impôt payé sur le revenu pour certaines dépenses. C'est pourquoi les crédits ont été mis en œuvre comme étant non remboursables.

**Le sénateur Mitchell :** Lorsque vous parlez de crédits remboursables, s'agit-il de crédits que vous obtenez même si vous ne payez pas d'impôt?

**M. Williams :** Oui.

**Mr. Wilson:** It is worth noting that there is a GST credit for low-income individuals, a universal child benefit of \$100 a month per child under six that is now available, as well as the whole set of benefits under the Canada Child Tax Benefit and the national benefit supplement. These are all refundable credits that are targeted to families who would not, in your example, be buying skates or may not be paying taxes.

**Senator Mitchell:** We have a table, here which you have probably seen. It indicates that, with the 2005 Budget update, there would be an increase of \$1,200 in the basic personal amount, which would be added to the basic personal amount in 2005 of \$8,148, bringing it to \$9,348. Yet, the update was based on the idea that the basic personal amount would increase to \$10,000 by 2009. Is the difference due to these built-in inflationary increases?

**Mr. Williams:** Exactly.

**Senator Mitchell:** What is the inflation rate? Is it 3 per cent?

**Mr. Wilson:** No, it is more in the range of 2 per cent. It varies from year to year, but 2 per cent or 2.2 per cent.

**The Chairman:** I have a point of clarification with respect to the lowest bracket rate of 15 per cent that was applied during the year 2005. Initially that was brought about by the November 2005 fiscal update, and then a ways and means motion implemented it back to January 1, 2005. For the year 2005, the rate was 15 per cent. The government changed in January 2006. The government brought in Bill C-13, which set the rate effective July 1, 2006, at 15.5 per cent, but it confirmed the earlier government's position of 15 per cent for all of 2005 and six months of 2006. Now we have this private member's bill, Bill S-215, with which we are dealing today, and one of the provisions deals with the year 2005. It purports to legislate a reduction for the year 2005 and forward to 15 per cent. I want you to focus just on 2005. Legally, do we need a bill to reduce the income tax rate for the year 2005 to 15 per cent?

**Mr. Williams:** No.

**The Chairman:** Thank you. That is what I thought, but I needed confirmation.

**Mr. Williams:** To be clear, it would need to be effective January 1, 2006, because, from a statutory perspective, the rate for 2006 is 15.25 per cent. In terms of withholdings, Canada Revenue Agency administered it as a 15 per cent rate for the first half of the year and a 15.5 per cent rate for the latter half of the year.

**The Chairman:** From a legal point of view, it was 15.25 for the year?

**Mr. Williams:** That is correct.

**M. Wilson :** Il convient de signaler qu'il existe actuellement un crédit de TPS pour les particuliers à faible revenu, une prestation universelle pour la garde d'enfants de 100 \$ par mois pour chaque enfant de moins de six ans, de même que l'ensemble des avantages prévus au titre de la Prestation fiscale canadienne pour enfants et le supplément de la prestation nationale pour enfants. Ce sont tous des crédits remboursables destinés à des familles qui, pour revenir à votre exemple, n'achèteraient pas de patins ou ne paient peut-être pas d'impôt.

**Le sénateur Mitchell :** Nous avons un tableau ici, que vous avez probablement vu. Il révèle, dans la Mise à jour de 2005, qu'une augmentation prévue de 1 200 \$ du montant personnel serait additionnée au montant personnel de base de 2005 qui se chiffre à 8 148 \$, ce qui le porterait à 9 348 \$. La Mise à jour était fondée sur l'idée que le montant personnel de base augmenterait à 10 000 \$ d'ici 2009. L'écart est-il attribuable à ces hausses inflationnistes structurelles?

**M. Williams :** Absolument.

**Le sénateur Mitchell :** Quel est le taux d'inflation? Est-ce 3 p. 100?

**M. Wilson :** Non, il tourne plus autour de 2 p. 100. Il varie d'une année à l'autre, mais il est à 2 ou à 2,2 p. 100.

**Le président :** Je tiens à apporter une précision concernant le taux d'imposition de 15 p. 100 dans la tranche d'impôt la plus basse qui a été mis en œuvre durant l'année 2005. Au départ, ce changement a été amené par la Mise à jour économique et financière de novembre 2005, puis une motion de voies et moyens l'a mis en œuvre avec effet rétroactif au 1<sup>er</sup> janvier 2005. Pour l'année 2005, le taux était de 15 p. 100. Le gouvernement a changé en janvier 2006 et a proposé le projet de loi C-13, qui a fixé le taux à 15,5 p. 100 à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2006, mais il a confirmé la position du gouvernement antérieur pour que le taux soit établi à 15 p. 100 pour toute l'année 2005 et pour six mois en 2006. Nous avons maintenant ce projet de loi d'initiative parlementaire, le projet de loi S-215, que nous étudions aujourd'hui, dont l'une des dispositions traite de l'année 2005. Il vise à imposer par voie législative une réduction pour l'année 2005 et faire passer le taux à 15 p. 100. Je veux que vous vous concentriez uniquement sur l'année 2005. Sur le plan juridique, avons-nous besoin d'un projet de loi pour réduire le taux d'imposition pour l'année 2005 à 15 p. 100?

**M. Williams :** Non.

**Le président :** Merci. C'est ce que je pensais, mais j'avais besoin que vous me le confirmiez.

**M. Williams :** En termes clairs, il faudrait qu'il prenne effet le 1<sup>er</sup> janvier 2006, car sur le plan juridique, le taux pour 2006 est de 15,25 p. 100. Pour les retenues à la source, l'Agence du revenu du Canada les a administrées au taux de 15 p. 100 pour la première moitié de l'année et au taux de 15,5 p. 100 pour l'autre moitié.

**Le président :** D'un point de vue juridique, le taux était de 15,25 p. 100 pour l'année?

**M. Williams :** C'est exact.



**The Chairman:** That was for 2006.

**Mr. Williams:** Yes.

**The Chairman:** If we were to accept this bill, we should amend portions of it. We do not need the 2005 provisions that are in this bill. We should try to sort out the percentage in 2006, having in mind what happened with the new government, the change of government and the way they handled this increase in tax in 2006 onward.

**Senator Ringuette:** You may be on to something here. You are saying that, for 2006, it is 15.25, but that is not the reality.

Canadian taxpayers should have paid 15 per cent from January 1 to July 1 on that portion of their income, and then 15.5 per cent from July 1 to December 31. Is that the application that has been given? There could be a big difference individually and collectively because some people — I am thinking especially of seasonal workers — have income in one portion of the year and not in another. The difference of 0.5 per cent at the end of the day when they do their income tax returns could have made a difference. We are talking about the legal difference.

Have you applied the 15.25 per cent for the entire income year instead of applying the legal bracket of 15 per cent for the first six months and 15.5 per cent for the last six months of the year? I know it is a delicate issue because it could mean quite a lot of money. There are also legal implications.

**Mr. Williams:** From a legal perspective, in terms of tax liability and given what was legislated, the rate applied was 15.25 per cent for the year. In filing taxes, there is no way of determining from the records of individuals what time during the year or in what month they earn the income. They receive a T-4 at the end of year which gives them their total income for the year, but there is no information saying that the income was earned in January or December. As a result, it would be a huge administrative undertaking from a legal perspective to divide the rate at July 1. In collecting remittances, CRA can make those adjustments, but the objective is to ensure that the withholdings on income are approximately equal to the tax liability at the end of the year.

With regard to the figures we were discussing earlier, I would point out that the maximum value of the difference was about \$120 of tax relief for someone earning \$37,000 a year. There would be a question of whether we would want to look at undertaking something of that administrative complexity given the value of the tax relief at stake.

**Senator Ringuette:** That begs many questions. First, Parliament passed a bill as of July 1 that the government knew was impossible to administer. I understand the reality of what you are saying. Changing the bracket in the middle of the year is different from changing the GST bracket in the middle of the month because the GST can be accounted for on almost a daily basis.

**Le président :** C'était pour 2006.

**M. Williams :** Oui.

**Le président :** Si nous acceptons ce projet de loi, nous devrions en amender certaines sections. Les dispositions relatives à l'année 2005 dans le projet de loi sont inutiles. Nous devrions établir le pourcentage en 2006, en tenant compte de ce qui s'est passé avec le nouveau gouvernement, du changement de gouvernement et de la façon dont il a géré cette augmentation de taxes en 2006 et pour les années suivantes.

**Le sénateur Ringuette :** Vous soulevez peut-être un point intéressant. Vous dites que le taux était de 15.25 en 2006, mais ce n'est pas vrai.

Les contribuables canadiens auraient dû payer 15 p. 100 entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 1<sup>er</sup> juillet sur cette portion de leur revenu, puis 15,5 p. 100 sur le revenu gagné entre le 1<sup>er</sup> juillet et le 31 décembre. Avez-vous procédé de cette façon? Il pourrait y avoir une énorme différence sur les plans individuel et collectif car certains particuliers — je pense plus particulièrement aux travailleurs saisonniers — touchent un revenu pour une partie de l'année seulement. L'écart de 0,5 p. 100 lorsqu'ils remplissent leur déclaration de revenus aurait pu avoir un effet important en bout de ligne. Nous parlons d'une différence juridique.

Avez-vous appliqué le taux de 15,25 p. 100 pour l'année entière plutôt que d'appliquer le taux de 15 p. 100 pour les six premiers mois et le taux de 15,5 p. 100 pour les six derniers mois de l'année? Je sais que c'est une question délicate, car cela pourrait représenter beaucoup d'argent. Des répercussions juridiques y sont aussi liées.

**M. Williams :** Sur le plan juridique, en ce qui concerne les obligations fiscales et les dispositions législatives mises en vigueur, le taux appliqué était de 15.25 p. 100 pour l'année. Dans les déclarations de revenus, il n'y a aucune façon de déterminer à partir des dossiers des particuliers la période de l'année ou le mois où ils ont touché le revenu. Ils reçoivent un feuillet T-4 à la fin de l'année qui leur donne leur revenu total pour l'année, mais rien n'indique que le revenu a été gagné en janvier ou en décembre. Par conséquent, ce serait une entreprise administrative colossale d'un point de vue juridique de changer le taux à partir du 1<sup>er</sup> juillet. En recueillant les remises d'impôt, l'ARC peut faire ces ajustements, mais l'objectif est de veiller à ce que les retenues à la source soient sensiblement égales aux obligations fiscales à la fin de l'année.

Pour ce qui est des chiffres dont nous discutons plus tôt, je tiens à signaler que la valeur maximale de l'écart était d'environ 120 \$ d'allègement fiscal pour un particulier touchant 37,000 \$ annuellement. Il faut se demander si nous voulons entreprendre un travail aussi complexe sur le plan administratif compte tenu du montant de l'allègement fiscal en jeu.

**Le sénateur Ringuette :** Cela soulève de nombreuses questions. D'abord, le Parlement a adopté un projet de loi le 1<sup>er</sup> juillet que le gouvernement savait impossible à administrer. Je comprends ce que vous dites. Changer la tranche d'impôt au milieu de l'année est différent de changer le taux de la TPS au milieu du mois, car la TPS peut être calculée presque quotidiennement.

Essentially, the government introduced a bill to change a tax bracket in the middle of the year that they knew could not be applied because you could not realistically apply it.

I know this issue is technical.

**Mr. Williams:** To be clear, I will confirm this point and review Bill C-13.

The legislation specified a 15.25 per cent rate for the year. I think the communication material that was developed intended to show the impact on taxpayers in terms of the change in withholdings, and that is where the July number becomes material. I think it is a way of trying to describe how it would impact people rather than the legislative change that was brought into force.

**Senator Ringette:** You are saying that the communication tools used by the government did not really reflect the legislation. Perhaps I am being too technical here, but our discussion certainly has brought forth to me the fact that changing the income tax percentage in the middle of the year is mission impossible. As senators, having a longer parliamentary life than do members the House of Commons, we should be well aware of this for the years to come.

**Mr. Wilson:** There is a question of fiscal accounting versus administration. The administration aspect of the 15.25 per cent rate was clearly articulated in the tax annex to Budget 2006. There was an explanation of how the change in the middle of the year would be given effect. The administration is entirely consistent with what was committed to in Budget 2006 and how it was ultimately legislated in Bill C-13.

**Senator Mitchell:** The seniors' income splitting initiative would apply to pensions. If you were to retire from teaching at age 55 with a full pension, you could split your pension with your spouse, but if you were to retire at age 60 with simply RRSPs, you could not split that income until the age of 65; is that correct?

**Mr. Williams:** That is correct.

**Senator Mitchell:** That initiative hinges on the idea that it applies to pension income, and RRSPs or RRIFs do not become pension income under the tax act until after age 65; is that right?

**Mr. Williams:** The distinction was introduced recognizing that people could withdraw money from their RRSPs at any time and it would not necessarily be used as pension income. An age limit was introduced to reflect the approximate time when people could be considered to be retired.

**Senator Mitchell:** It is ironic that the reason the Minister of Finance announced the initiative to allow people to split pensions was in response to the setback that people experienced due to the changes in income trusts. The irony is that you are not dependent on income trusts for your pension income but you are dependent upon income trusts in your RRSP or RRIF.

Essentiellement, le gouvernement a présenté un projet de la loi visant à changer une tranche d'impôt en milieu d'année alors qu'il savait que ce changement ne pouvait être mis en œuvre, car il était irréaliste.

Je sais que cette question est technique.

**M. Williams :** Pour que ce soit clair, je confirmerai ce point et passerai en revue le projet de loi C-13.

La mesure législative stipulait un taux de 15,25 p. 100 pour l'année. Je crois que le matériel de communication qui a été élaboré visait à montrer l'incidence qu'a eue le changement apporté aux retenues à la source sur les contribuables, et c'est là que le taux de juillet prend forme. Je crois que c'est une façon de tenter de décrire l'incidence sur les contribuables plutôt que la modification législative qui a été mise en vigueur.

**Le sénateur Ringette :** Vous dites que les outils de communication utilisés par le gouvernement ne reflétaient pas véritablement la mesure législative. J'entre peut-être trop dans les détails, mais notre discussion m'a éclairée sur le fait que changer le pourcentage du taux d'imposition au milieu de l'année est une mission impossible. En tant que sénateurs, qui siégeons beaucoup plus longtemps que les députés de la Chambre des communes, nous devrions être bien conscients de cela à l'avenir.

**M. Wilson :** Il y a une question de comptabilité fiscale par rapport à l'administration. L'aspect administratif du taux de 15,25 p. 100 était clairement énoncé dans l'annexe du budget de 2006. Il y avait une explication sur la façon dont le changement au milieu de l'année serait mis en vigueur. L'administration est tout à fait conforme aux engagements établis dans le budget de 2006 et à la façon dont elle a été finalement légiférée dans le projet de loi C-13.

**Le sénateur Mitchell :** L'initiative de fractionnement du revenu des aînés s'appliquerait aux pensions. Si vous prenez votre retraite de l'enseignement à l'âge de 55 ans avec une pleine pension, vous pouvez partager votre pension avec votre conjoint, mais si vous prenez votre retraite à 60 ans en ayant seulement des REER, vous ne pourriez pas partager ce revenu avant l'âge de 65 ans; est-ce exact?

**M. Williams :** C'est exact.

**Le sénateur Mitchell :** Cette initiative repose sur l'idée qu'elle s'applique aux revenus de pension, et les REER ou les FERR ne deviennent pas des revenus de pension en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu avant l'âge de 65 ans; est-ce exact?

**M. Williams :** La distinction a été établie en reconnaissant que les particuliers pouvaient retirer de l'argent de leurs REER à tout moment et que les REER n'étaient pas nécessairement utilisés comme revenus de pension. La limite d'âge fixée reflète l'âge approximatif où les gens peuvent être considérés comme retraités.

**Le sénateur Mitchell :** Il est ironique de noter que le ministre des Finances a annoncé l'initiative permettant aux particuliers de partager leurs revenus de pension en réponse aux revers subis par des particuliers en raison des changements apportés aux fiducies de revenu. Ce qui est paradoxal, c'est que vous ne dépendez pas des fiducies de revenu pour vos revenus de pension.



and yet you can split your pension before you can split your RIFF or RRSP. It is an interesting irony in my mind. Is it in yours? It came out immediately as the compensation for people who were hurt by the income trust and yet while they may benefit eventually they would not benefit as quickly as someone who retired earlier on an actual pension.

If you have a group RRSP with a company or a defined contribution pension, which is essentially an RRSP, could you split that income if you retired on that at age 55, or can you split it only at age 65? Is it only a defined pension benefit that will qualify?

**Mr. Williams:** I would have to confirm that.

**Senator Mitchell:** Could you for me, please?

**Mr. Williams:** Sure.

**The Chairman:** I have one short question. The basic personal exemption is the front end of individuals who have income and they do not pay tax until they get to a certain threshold. I think we can forget the 2005 Budget. The fiscal update in November 2005 and the 2006 Budget had two different schedules of increases in that basic personal exemption before one starts to pay tax. The November 2005 update accelerated the proposal and then it was brought back again. Each of them provides increases in that basic personal allowance but at different rates, leading to 2010 when it will be around \$10,000 plus an inflationary factor. Have you done analysis as to how many taxpayers would fall off the tax rate and not required to pay tax under each of the schemes leading up to 2010?

**Mr. Williams:** We have analysis for selected years, although I am not sure if it is strictly comparable.

**Mr. Wilson:** In the 2005 update, the previous government indicated that the increase in the basic personal amount to \$10,000 in 2009 would take 860,000 people off the tax rolls.

**The Chairman:** Presumably that number would grow as you increased the basic personal allowance along the way to the end.

**Mr. Wilson:** That is the mature value when you reach the \$10,000. That is a cumulative \$1,200 increase, plus as was rightly pointed out the impacts of indexation or inflation on those increases over time.

**The Chairman:** I do not want to ask you to start doing an analysis, but if you have something done that you could share with us showing how you get to that figure, that would be very

mais vous l'êtes pour vos REER ou vos FERR, et pourtant vous pouvez partager votre pension avant de partager vos FERR ou vos REER. C'est un paradoxe intéressant, à mon avis. Ne trouvez-vous pas? L'initiative a été présentée tout de suite comme une indemnité pour les particuliers qui ont subi un coup dur à la suite du changement aux fiducies de revenu et, bien qu'ils pourront en profiter un jour, ils n'en profiteront pas aussi rapidement qu'une personne qui prend une retraite anticipée et qui a accès à un vrai régime de retraite.

Si vous souscrivez à un REER collectif avec une entreprise ou un régime de retraite à cotisations déterminées, qui est essentiellement un REER, pourriez-vous partager ce revenu si vous prenez votre retraite à l'âge de 55 ans, ou pouvez-vous le faire seulement à 65 ans? Est-ce seulement un régime de retraite à prestations déterminées qui y ouvrira droit?

**M. Williams :** Il faudrait que je vérifie.

**Le sénateur Mitchell :** Pourriez-vous le faire pour moi, s'il vous plaît?

**M. Williams :** Certainement.

**Le président :** J'ai une brève question à poser. L'exemption personnelle de base est le droit d'entrée pour les particuliers qui touchent un revenu et qui ne paient pas d'impôt avant d'atteindre un certain seuil. Je crois que nous pouvons oublier le budget de 2005. La Mise à jour économique et financière de novembre 2005 et le budget de 2006 prévoyaient deux augmentations de cette exemption personnelle de base avant qu'un particulier commence à payer de l'impôt. La Mise à jour économique et financière de novembre 2005 accélérerait la proposition, mais les taux ont été rétablis par la suite. Chacun prévoit des hausses du montant personnel de base mais à des taux différents, jusqu'en 2010 où il s'élèvera à environ 10 000 \$ plus le taux d'inflation. Avez-vous mené une analyse relative au nombre de contribuables qui ne seront plus visés par le taux d'imposition et qui n'auront plus à payer d'impôt dans chacun des scénarios jusqu'en 2010?

**M. Williams :** Nous avons une analyse pour des années données, mais je ne suis pas certain que les données sont parfaitement comparables.

**M. Wilson :** Dans la Mise à jour de 2005, le précédent gouvernement a fait état que la hausse du montant personnel de base à 10 000 \$ en 2009 rayerait 860 000 personnes du rôle d'imposition.

**Le président :** Je présume que ce chiffre augmenterait à mesure que vous majoriez le montant personnel de base, et ce, jusqu'au bout du processus.

**M. Wilson :** Vous obtenez la valeur maximale lorsque vous atteignez 10 000 \$. C'est une hausse cumulative de 1 200 \$ plus, comme il l'a été souligné à juste titre, les répercussions de l'indexation ou de l'inflation sur ces hausses au fil du temps.

**Le président :** Je ne veux pas vous demander de commencer à faire une analyse, mais si vous avez déjà quelque chose de prêt que vous aimeriez partager avec nous, ce serait fort utile pour que

helpful. I would like to understand the impact of the two different decisions in terms of accelerating the annual amounts leading up to 2009-10.

**Mr. Wilson:** It is a complicated analysis, not because of these measures per se, but because of a number of other things done within the tax system in recent budgets. For example, the Canada Employment Credit in Budget 2006 has the same effect as an increase in the basic personal amount for those individuals who qualify. In that case it is a \$1,000 credit amount for people with employment incomes.

**The Chairman:** I think we can exclude programs. Rather, I am thinking across the board to everybody. Any government programs that target certain groups can be left out of this analysis.

**Senator Ringuette:** The difference here, as Mr. Wilson has indicated, is yes, we should look at the issue on the whole. Fifteen per cent of children are poor in Canada and I would venture to say that the taxable income benefit is important in regards to this group of Canadians. If you have a \$500 tax credit on a work-related item then that \$500 does not go to the basic exemption. In regards to trying to have more money for the poorest of Canadians, it does not necessarily do the trick. The income tax bracket increase is one thing, but reducing that income tax bracket to introduce on the other hand measures like paying for skates that 15 per cent of Canadian families cannot afford is another. Also, sometimes income is not work-related because you are a single mom. The impact on the poorest segment of our population is considerable. I think that we need to understand that. If you look at the entire picture, okay, yes, the \$500 has been increased in the personal income bracket. You will get it through a working tax credit. Well, the impact on the people who are touched and those who need the most investment from this country is not the same at all.

**Mr. Williams:** The Canada Employment Credit is the same as increasing the basic personal amount for people who work, just as the pension income credit is the same as increasing the basic personal amount for those with pension income. To get an apples-to-apples comparison, I think you would want to build those two aspects into our analysis.

**The Chairman:** If I can put them in layman's terms, instead of saying everyone gets a tax break and there are fewer people paying tax, we will have more people paying tax but we will have programs that target certain groups as opposed to having a general policy. That was the policy decision that was made and I think we understand it.

You are saying we should look at the impact on the targeted groups because those groups could be the same.

**Mr. Williams:** You could achieve the same thing.

nous sachions comment vous en êtes arrivé à ce chiffre. J'aimerais comprendre l'impact des deux différentes décisions au niveau de l'accélération des montants annuels jusqu'en 2009-2010.

**M. Wilson :** Il s'agit d'une analyse compliquée, non pas à cause de ces mesures en particulier, mais à cause d'un certain nombre d'autres modifications apportées au régime fiscal dans les récents budgets. Par exemple, le crédit canadien pour l'emploi annoncé dans le budget de 2006 a le même effet qu'une augmentation du montant personnel de base pour les individus qui y sont admissibles. Il s'agit là d'un montant de crédit de 1 000 \$ pour les personnes ayant un revenu d'emploi.

**Le président :** Je crois que nous pouvons exclure les programmes. J'envisage plutôt une approche qui englobe tout le monde. Tous les programmes gouvernementaux qui ciblent certains groupes peuvent être exclus de cette analyse.

**Le sénateur Ringuette :** La différence ici, comme l'a indiqué M. Wilson, est que nous devons bel et bien examiner la question dans son ensemble. Quinze pour cent des enfants au Canada sont pauvres et j'irais même jusqu'à affirmer que les prestations de revenu imposable sont importantes pour ce groupe de Canadiens. Si vous avez un crédit d'impôt de 500 \$ pour un article lié au travail, ce montant n'est pas admissible à l'exemption de base. En ce qui a trait aux efforts visant à avoir plus de fonds pour les Canadiens les plus démunis, cela ne règle pas nécessairement le problème. Augmenter la tranche d'imposition est une chose, mais la réduire pour introduire des mesures comme l'achat de patins à glace — chose que 15 p. 100 des familles canadiennes ne peuvent se permettre — en est une autre. De plus, il arrive parfois que le revenu ne soit pas lié à l'emploi, notamment dans le cas des mères de famille monoparentale. L'impact sur le segment le plus pauvre de notre population est considérable. Je crois qu'il nous est impératif de comprendre cela. Si l'on examine la situation globale, on constate que, certes, le montant de 500 \$ a été augmenté dans la tranche du revenu personnel, par le biais d'un crédit d'impôt pour le travail. Eh bien, l'impact sur les gens qui en sont touchés et celui sur ceux qui ont le plus besoin d'un investissement de la part de notre pays ne sont pas du tout les mêmes.

**M. Williams :** Le crédit canadien pour l'emploi revient à augmenter le montant personnel de base des gens qui travaillent, tout comme le crédit pour revenu de pension revient à augmenter le montant personnel de base pour ceux ayant un revenu de pension. Si l'on veut « comparer des pommes avec des pommes », je crois que votre analyse devrait tenir compte de ces deux aspects.

**Le président :** En des termes simples, au lieu de dire que tout le monde va obtenir un allègement fiscal et qu'il y aura moins de gens qui paieront des impôts, il faut dire que plus de personnes paieront des impôts, mais nous disposerons de programmes qui cibleront certains groupes plutôt que d'avoir une politique générale. Telle est la décision de principe qui a été prise, et je crois que nous la comprenons.

Vous dites que nous devrions examiner l'impact sur les groupes ciblés, car ces groupes pourraient être les mêmes.

**M. Williams :** Vous pouvez obtenir le même résultat.



**The Chairman:** Maybe you would get more political credit for doing that. I am being a bit facetious, because that is out of your realm.

**Mr. Williams:** Yes.

**Senator Mitchell:** We do not always have this kind of relaxed time with people with your expertise so if you do not mind I would like to impose further.

Have you ever done an analysis between tax cuts and votes? That would be interesting.

To follow up on gender analysis, one of the issues is the fact that in our society we do not put a lot of economic value on the work that people, generally women, do who stay home to raise children or care for elderly parents. A lot of thought has been given, I am sure in your department as elsewhere, to how we as a society accord that kind of work economic value, because it does have economic value, and value beyond that, of course.

Can you comment on the idea of allowing — and this does not help single mothers or single parents of any kind — a couple to pay into CPP for one of the two who stay home to raise children or to accord extra RRSP room? For example, you might attribute a nominal income to someone who stays at home to work with children, to raise children, of \$12,000 a year and then give 18 per cent RRSP room. That, however, would have to be paid by the other partner who is earning the income. Has any thought been given to that?

**Mr. Williams:** I cannot speak specifically to CPP, but I would point out that with RRSs there is some recognition of that. There is the ability to contribute to a spousal RRSP, which generally would provide a greater tax advantage to an individual where you have a one-earner family than if the earner maintained the contributions within their own RRSP. There is some recognition in that particular situation.

**Senator Mitchell:** That will be of less significance now if you can split your pension income out of your RRSP at age 65 because it will not matter if it is spousal or not anymore. It also does not give you extra RRSP room for acknowledging the extra work that someone is doing by raising children or looking after an elderly parent.

In the budget, it seemed to me that they have increased the RRSP maturity from age 69 to age 71, which is a good idea, but there is also something in there whereby someone might be able to collect their pension and continue to work and pay into their pension. Is that true?

**Mr. Williams:** That is correct.

**Le président :** Peut-être obtiendriez-vous plus de mérite politique si vous le faisiez vous-même. Je plaisante un peu, car c'est hors de notre portée.

**M. Williams :** Oui.

**Le sénateur Mitchell :** Il est rare que nous ayons ce genre de moment de détente avec des gens de votre expertise. Donc, si vous me le permettez, j'aimerais pousser la question plus loin.

Avez-vous déjà fait une analyse entre les réductions d'impôt et les votes? Ce serait une analyse fort intéressante.

Pour en revenir à l'analyse entre les hommes et les femmes, un des enjeux est le fait que, dans notre société, nous n'accordons pas beaucoup de valeur économique au travail des personnes, surtout des femmes, qui restent à la maison pour élever leurs enfants ou pour s'occuper de leurs parents âgés. Je suis sûr que dans votre ministère, comme ailleurs, on a longuement réfléchi à la façon dont nous pouvons, en tant que société, accorder une valeur économique à ce genre de travail, car celui-ci a bel et bien une valeur économique et, évidemment, une valeur qui a des ramifications plus profondes.

Pouvez-vous nous faire part de vos commentaires sur l'idée de permettre à un couple — ce qui n'est pas d'un grand secours aux familles monoparentales — de cotiser dans le RPC du conjoint ou de la conjointe qui reste à la maison pour élever les enfants ou d'accorder un maximum déductible plus élevé au titre des REER? Par exemple, vous pourriez attribuer un revenu nominal de 12 000 \$ à la personne qui reste à la maison avec les enfants pour les élever, tout en accordant un maximum déductible de 18 p. 100 au titre des REER. Ce montant serait toutefois payé par l'autre partenaire qui gagne un revenu. A-t-on déjà envisagé une telle possibilité?

**M. Williams :** Je ne peux pas parler précisément du RPC, mais j'aimerais signaler que cette situation est en quelque sorte prise en considération dans les REER. Ainsi, il est possible de cotiser dans un REER de conjoint. Cette option offre généralement un avantage fiscal plus important à une personne qui fait partie d'une famille à revenu unique que si le salarié avait décidé de cotiser uniquement dans son REER. Il y a donc une certaine reconnaissance de cette situation particulière.

**Le sénateur Mitchell :** Mentionnons que cet avantage fiscal sera moindre si vous pouvez retirer votre revenu de pension de votre REER à l'âge de 65 ans, car il n'importera pas s'il s'agit d'un REER de conjoint ou non. Par ailleurs, on n'obtient pas un maximum déductible supplémentaire en guise de reconnaissance du travail supplémentaire d'une personne qui élève ses enfants ou qui s'occupe d'un parent âgé.

Dans le budget, il me semble qu'on ait haussé de 69 à 71 ans l'âge limite pour la conversion d'un REER, ce qui est une bonne idée, mais on y mentionne aussi une mesure qui permettrait à un salarié de recueillir sa rente tout en continuant de travailler et d'accumuler des prestations de retraite. Est-ce exact?

**M. Williams :** C'est exact.

**Senator Mitchell:** Would a senator or a member of parliament or a public servant be able to do that? How would that work? Not that I want to do that, but I am interested in how that would be defined.

**Mr. Williams:** There are two aspects: the pension benefit standards aspect and a tax aspect. The legislation that was proposed in the budget allows changes in the tax code that would permit a situation like this to occur without a tax penalty being imposed.

Corresponding changes will be introduced to the federal Pension Benefits Standards Act to reflect the proposal. However, provincial governments also have jurisdiction over pension plans. We do not have a detailed analysis of the specific accommodations within each province at the moment, but changes would have to be made there.

Furthermore, there is an aspect of the policy of the employer, who would have to decide that this is beneficial and implement changes to the pension plan regulations to allow it. I know as a civil servant, for example, that our current pension plan would not allow me to return to work and collect a pension. That is a policy decision the federal government has made for a number of reasons. This is a permissive piece of legislation; there are other actions that would have to occur.

**Senator Mitchell:** One of the unintended consequences that we would have to watch for would be an employer using the pension fund to reduce salary costs and thereby jeopardize the ability of the pension to sustain its obligations in the longer term.

**Mr. Williams:** That is one of the reasons why it is limited to situations where people are eligible to receive an unreduced pension.

**Senator Mitchell:** It cannot be used that way.

**Mr. Williams:** Yes.

**The Chairman:** Those being all of the questions for today. I would like to call this meeting to a conclusion.

Mr. Williams and Mr. Wilson, thank you very much for being here. This was an interesting discussion we have had this morning. We should do this on a regular basis. It is very helpful to us and we look forward to receiving the material you will send.

I will now suspend this meeting and we will reconvene in approximately two minutes to talk about future business.

The committee adjourned.

**Le sénateur Mitchell :** Est-ce qu'un sénateur ou un député ou un fonctionnaire aurait le droit de le faire? Comment cela fonctionnerait-il? Non que je veuille le faire, mais parce que je suis intéressé d'en connaître les grandes lignes.

**M. Williams :** Il y a deux aspects : l'aspect lié aux normes de prestation de pension et l'aspect lié aux impôts. La législation proposée dans le budget prévoit des changements au code des impôts qui permettraient à une situation comme celle-ci de se produire sans qu'une pénalité fiscale ne soit imposée.

Des modifications afférentes seront apportées à la Loi fédérale sur les normes de prestations de pension afin de tenir compte de la proposition. Toutefois, les régimes de pension relèvent aussi des gouvernements provinciaux. Nous ne disposons pas, pour l'instant, d'une analyse détaillée des particularités qui prévalent dans chaque province, mais des changements seraient de mise à ce niveau-là.

Ajoutons aussi l'aspect lié à la politique de l'employeur, qui aura à décider si cette option est avantageuse et, le cas échéant, qui devra apporter des changements aux règlements en matière de régime de pension pour donner le feu vert. Je sais, à titre de fonctionnaire, que notre régime de pension actuel ne me permettrait pas, par exemple, de retourner au travail et de recevoir, en même temps, une rente. Telle est la décision de principe que le gouvernement fédéral a prise pour un certain nombre de raisons. Il s'agit d'une mesure législative permissive; d'autres mesures devraient donc être prises.

**Le sénateur Mitchell :** Le risque que des employeurs utilisent le fonds de pension pour réduire les coûts salariaux et, de ce fait, compromettent la capacité de la pension de maintenir ses obligations à long terme, serait l'une des conséquences non voulues qui devrait occuper toute notre attention.

**M. Williams :** C'est l'une des raisons pour lesquelles cette possibilité n'est limitée qu'aux situations où les gens sont admissibles à une pension non réduite.

**Le sénateur Mitchell :** On ne peut pas l'utiliser à cette fin.

**M. Williams :** Exact.

**Le président :** Voilà toutes les questions que nous avons pour aujourd'hui. J'aimerais donc clore notre réunion.

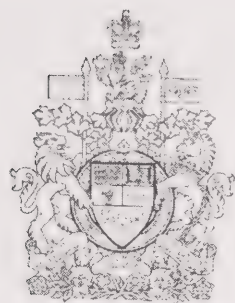
Monsieur Williams et monsieur Wilson, merci beaucoup de votre présence. Nous avons eu droit à une discussion intéressante ce matin. On devrait régulièrement s'adonner à un tel exercice. Nous en tirons toujours des leçons utiles, et nous attendons avec impatience de recevoir le document que vous allez nous envoyer.

Je vais maintenant suspendre cette réunion, et nous allons reprendre dans environ deux minutes pour parler des travaux futurs.

La séance est levée.



SENATE



SÉNAT

CANADA

**REPORT ON THE  
*SUPPLEMENTARY ESTIMATES (B), 2006-2007***

**Standing Senate Committee on  
National Finance**

**ELEVENTH REPORT**

*Chair*

The Honourable Joseph A. Day

*Deputy Chair*

The Honourable Nancy Ruth

March 2007

## REPORT ON THE *SUPPLEMENTARY ESTIMATES (B), 2006-2007*

The Standing Senate Committee on National Finance, to which were referred the *Supplementary Estimates (B), 2006-2007*,<sup>(1)</sup> has in obedience to the Order of Reference of 22 February 2007, examined the said estimates and herewith presents its report.

The Committee held one meeting to review these Supplementary Estimates. On 27 February 2007, it heard from the President of the Treasury Board, the Honorable Vic Toews. He was accompanied by two officials from the Treasury Board Secretariat of Canada: David Moloney, Senior Assistant Secretary, Expenditure Management Sector; and Laura Danagher, Executive Director, Expenditure Operations and Estimates Division, Expenditure Management Sector.

The *Supplementary Estimates (B), 2006-2007* are the second and final set of Supplementary Estimates that will be issued in this fiscal year ending on 31 March 2007. Unless otherwise stated, all page references are from the *Supplementary Estimates (B), 2006-2007* document.

### INTRODUCTION

Each year, the federal government tables Parts I and II of its Estimates documents for the next fiscal year, which begins 1 April and ends 31 March. Part I (“The Government Expense Plan”) and Part II (“The Main Estimates”) provide information on the spending plans of the federal government. During the year, changes to the government’s spending plans are listed in the “Supplementary Estimates.” There are normally two sets of Supplementary Estimates: Supplementary Estimates (A) are usually tabled in November, while the Supplementary Estimates (B) are tabled in February or March. Supplementary Estimates are tabled in Parliament approximately one month in advance of the related appropriation bill in order to provide parliamentary committees sufficient time to review the proposed spending plans before voting on the appropriation bill.

The Supplementary Estimates serve a number of purposes. First, they seek authority for revised spending levels that Parliament will be asked to approve in an appropriation bill. Second, they provide Parliament with information on changes in the estimated expenditures to be made under the authority of statutes previously approved by Parliament. Finally, they are



used to seek parliamentary approval for items such as: transfers of money between votes both within and between organizations; loan guarantees; approval of new grants; and changes to vote wording.

## OVERVIEW OF THE *SUPPLEMENTARY ESTIMATES (B), 2006-2007*

### A. Planned Spending

The President of the Treasury Board began his testimony by highlighting a number of improvements that have been made to the Estimates documents in recent years to enhance transparency and accountability. These include providing clearer summary tables, and a depiction of gross funding requirements for each organization with an explanation of the funds available to offset new spending requirements. In addition, a table was added to each organization's page to reflect all transfers between votes, both within and across organizations.

In the Estimates documents, planned spending is broken down by budgetary and non-budgetary expenditures and is displayed for both voted and statutory expenditures.<sup>(2)</sup> The President explained that these *Supplementary Estimates (B), 2006-2007* seek Parliament's approval to spend a total of \$424.5 million, representing expenditures that were not sufficiently developed or known at the time of the 2006-2007 Main Estimates or the *Supplementary Estimates (A), 2006-2007*. These expenditures are offset by reductions to projected statutory spending totalling \$314.4 million, for a net *Supplementary Estimates* of \$110.1 million. This is summarized in Table 1.

- 
- (1) This document is available online at the Treasury Board Secretariat of Canada website at: [http://www.tbs-sct.gc.ca/est-pre/20062007-sup/A/pub/ME-001\\_e.pdf](http://www.tbs-sct.gc.ca/est-pre/20062007-sup/A/pub/ME-001_e.pdf).
  - (2) **Budgetary** spending encompasses the cost of servicing the public debt; operating and capital expenditures; transfer payments and subsidies to other levels of government, organizations or individuals; and payments to Crown corporations and separate legal entities; **Non-budgetary** expenditures (loans, investments and advances) are outlays that represent changes in the composition of the federal government's financial assets; **Voted** expenditures are those for which parliamentary authority is sought through an appropriation bill; and **Statutory** expenditures are those authorized by Parliament through enabling legislation; they are included in the Estimates documents for information purposes only.

**Table 1**  
**Total Supplementary Estimates (B), 2006-2007**  
**(in millions of dollars)**

	Budgetary	Non-Budgetary	Total
<b>Voted Appropriations</b>	\$404.6	\$19.9	\$424.5
<b>Statutory Authorities</b>	-\$211.1	-\$103.3	-\$314.4
<b>Total</b>	\$193.5	-\$83.4	\$110.1

Source: *Supplementary Estimates (B), 2006-2007*, p. 8.

## **B. Major Changes to Spending**

The President noted that through these Estimates, the government is moving forward with priorities announced in the 2006 Speech from the Throne, Budget 2006, and the November 2006 Economic and Fiscal Update. Among the expenditures tabled for approval by Parliament in these Supplementary Estimates (B), he highlighted the following:

- Agriculture and Agri-Food (\$74.2 million):
  - Increase in funding in support of the Cover Crop Protection Program in response to flood damage in 2005 and 2006 (\$40.4 million); and
  - Funding for New Opportunities for Agriculture Initiatives to foster investments that support the transition of farmers, agri-food and agri-products into new areas of opportunity (\$33.8 million).
- Youth Justice (\$32.6 million):
  - Funding to provincial and territorial governments for the delivery of youth justice services and programs.
- Measures related to personal tax credits (\$30.7 million):
  - Funding to implement the Goods and Services Tax rate reduction and for measures related to personal tax credits.

## **STRENGTHENING ACCOUNTABILITY**

Noting the interest of Senators in matters of accountability, the President reviewed the progress that has been made in implementing the *Federal Accountability Act* since it received Royal Assent on 12 December 2006. As he explained, the *Act* contains dozens of



measures and makes substantive changes to over 45 federal statutes in addition to creating two new ones. As with other complex legislation, different sections of the *Act* will come into force at different times. For example, the designation of deputy ministers and deputy heads as accounting officers and the new mandate for the Auditor General of Canada to “follow-the-money” came into force on Royal Assent, while other provisions, such as the new electoral financing rules, will come into force at a later date.

The President noted the following progress on implementing the *Act* and the accompanying Action Plan:<sup>(3)</sup>

- The introduction of new penalties and sanctions for anyone who commits fraud against the Crown;
- The expansion of the *Access to Information Act* to cover several Agents of Parliament, five foundations and the Canadian Wheat Board;
- The launch of consultations on the new *Lobbying Act*; and
- Steps to implement the government’s response to the report by the Blue Ribbon Panel on Grants and Contributions.

The President committed to bringing the remaining provisions of the *Act* into force as expeditiously as possible.

## EXPENDITURE MANAGEMENT SYSTEM

As the President explained, implementing the *Federal Accountability Act* is only one of many steps in improving government financial management. He outlined how, once fully implemented, a new initiative, the Expenditure Management System,<sup>(4)</sup> is expected to ensure that government programs are effective, efficient, focus on results, and provide value for money. The new approach to expenditure management will support managing for results, decision-making for results, and reporting for results. Senators were very interested in this initiative which was discussed in-depth during the meeting.

---

(3) *Turning a New Leaf – Federal Accountability Act and Action Plan* can be found online at: [http://www.faa-lfi.gc.ca/index\\_e.asp](http://www.faa-lfi.gc.ca/index_e.asp).

(4) The Expenditure Management System is the process through which the government allocates resources and manages expenditures.

## EXAMINATION OF THE *SUPPLEMENTARY ESTIMATES (B), 2006-2007*

During the Committee's hearing on the *Supplementary Estimates (B), 2006-2007*, Senators raised a number of issues, some of which are discussed below.

### A. The Reliance on Supplementary Estimates

The Committee has a long-standing interest in the use of Supplementary Estimates by departments. Reflecting this interest, some Senators questioned the President about the November 2006 report by the Auditor General in which she expressed concern over the increased reliance on Supplementary Estimates by departments as government finances improve. For example, between the fiscal years 1989-1990 and 1996-1997, years in which there were deficits, Supplementary Estimates made up an average of 4.5% of the total Estimates submitted to Parliament. Between the fiscal years 1997-1998 and 2005-2006, years in which there were surpluses, the percentage more than doubled to 10.4%.<sup>(5)</sup>

The President explained that budget surpluses have allowed governments to introduce new spending proposals and that the increased use of the Supplementary Estimates is due to the practice of announcing these proposals in the budget. Timing constraints do not allow these decisions to be incorporated into the Main Estimates, Mr. Moloney added:

It is unfortunately the case that with budgets that take place in late winter, with the standing orders which require that the Main Estimates must be tabled by 1 March, we do not physically have the time to be able to reflect in the Main Estimates to be tabled in late February those initiatives that may be decided around that time... Hence, we have a number of policy-related initiatives that come forward only in Supplementary Estimates. If those are multi-year initiatives, the second year of that spending will be found in the Main Estimates going forward. That is indeed the case with the initiatives the current government brought forward in the Supplementary Estimates (A) last fall. The ongoing amounts in respect of those initiatives are in fact captured in the Main Estimates that were tabled today for next year.

While understanding these constraints, some Senators expressed concern over this trend and felt that the Committee should continue to examine this issue.

---

(5) Office of the Auditor General, "Chapter 1 – Expenditure Management System at the Government Centre," *2006 Report of the Auditor General*, November 2006, Exhibit 1.1, [http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/reports.nsf/html/20061101ce.html/\\$file/20061101ce.pdf](http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/reports.nsf/html/20061101ce.html/$file/20061101ce.pdf).



## **B. Expenditure Management System**

Senators were interested in the expenditure management initiative's focus on results and how this relates to two specific areas: the environment and gender-based analysis.

### **1. Environment**

Some Senators noted that the government has cancelled several climate change programs that a previous Treasury Board Secretariat evaluation found both effective and efficient. In light of this, some members were concerned that the Treasury Board Secretariat may not be making sufficient progress in implementing its new approach of managing for results and decision-making for results. The President responded that while new programs may seem to be effective and efficient at the outset, once a program is underway further evaluation may prove otherwise. For this reason, reporting for results is important as it provides information that can be used in the ongoing spending decision process.

When asked if the government would be reporting for results on all programs, the President indicated that he is in discussions with the Minister of Finance regarding establishing a system that would determine how often programs are reviewed, and the costs of such a system. Senators suggested that any program review schedule should be made public and, given the importance of climate change, include an ongoing evaluation of all climate change programs.

### **2. Gender-based Analysis**

Senators were interested in understanding how the Expenditure Management System supports results for issues other than measuring how tax dollars are spent, such as gender-based analysis. Specifically, could the Expenditure Management System measure the impact of budget decisions based on race or gender issues? The President noted that the recently implemented Management, Resources and Results Structure (MRRS) policy requires that departments define appropriate expected results and related measures of performance for all their programs.<sup>(6)</sup> If a specific program has a gender-based outcome, the MRRS policy states that departments must establish a target and a time-line to reach that target, as well as indicators to inform program managers whether they are on track.

---

(6) The Management, Resources and Results Structure (MRRS) Policy leads departments through the development of a Management, Resources and Results Structure that is intended to provide departments, central agencies and parliamentarians with the framework needed to: support results-based management practices across the federal government; demonstrate value for money; and provide key stakeholders with the information necessary to support decision-making. Information gathered from departments under the MRRS Policy will help the Expenditure Management System achieve its goals.

Questions arose as to how such a policy is implemented. For example, Senators questioned who would be evaluating gender-based outcomes and targets, and whose criteria would be used in the assessment. Mr. Moloney responded that under the MRRS policy, departments are responsible for reporting to Parliament on how gender-based outcomes are being achieved. As a specific example of how departments implement and integrate gender-based analysis into their management, Mr. Moloney described a policy renewal initiative that the Treasury Board Secretariat is currently carrying out. Among other criteria, it is evaluating each of its policies in order to identify intended or inadvertent impacts relating to gender issues. Mr. Moloney committed to providing the Committee with concrete examples of how gender-based analysis is being implemented at the Treasury Board Secretariat.

### **C. Canadian Biotechnology Strategy**

Some Senators expressed interest in the Canadian Biotechnology Strategy (CBS), which is requesting \$1.9 million through these Supplementary Estimates. The President of the Treasury Board explained that funds transferred from Supplementary Estimates (B) will be used to strengthen interdepartmental collaboration to deliver Canada's regulatory responsibilities for biotechnology products, to develop a federal bioeconomy and bioproducts policy agenda, to address opportunities for Canadian companies in the health sector to meet regulatory challenges such as aquatic biotechnology and plant molecular farming, to advance Canada's international regulatory interests related to biosafety, to deliver biotechnology communications projects for Canadians and decision-makers, and to implement a biotechnology statistics program that provides metrics for Canadian performance. As this is very technical language, the President encouraged Senators to direct more detailed inquiries to Industry Canada, which has been designated as the lead department for this horizontal initiative that currently involves ten federal government departments and agencies.

### **D. Canada Revenue Agency**

Senators noted that the Canada Revenue Agency is requesting \$30.7 million for the implementation of the GST reduction introduced in Budget 2006. The President of the Treasury Board explained that the funding will also be used to implement a number of other new



personal tax credits, including the Canada employment credit, the textbook tax credit, the tax credit for public transit passes, and the children's fitness tax credit. In addition, it will be used to implement tax measures related to corporations (the apprenticeship job creation tax credit) and changes to excise duties in tobacco and alcohol. In those areas, workloads will increase as a result of new tax rulings, information technology changes, and additional audits, for example.

Senators noted that the government has committed to further reductions of the GST and expressed interest in following-up on the cost of implementing this next reduction, should it occur.

### **E. Canada Learning Bond and Canada Education Savings Grant Programs**

Senators were concerned that these Supplemental Estimates reflect a decrease of \$65 million in the forecast of Canada Education Savings Grant (CESG) payments<sup>(7)</sup> due to lower than expected take-up rates for the enhanced program, and a decrease of \$23 million in payments under the Canada Learning Bond (CLB) program.<sup>(8)</sup> The latter represents an almost 50% reduction in the original forecast of \$45 million for the program over the fiscal year 2006-2007. This is of particular concern to Senators as both of these programs and the related enhancements are to assist low and modest income families in providing for their children's post-secondary education.

Mr. Moloney explained that the low subscription rates were due to a number of factors. First, the strict restrictions against conducting public opinion research when Parliament is dissolved for the purpose of a general election affected the degree to which the government had been able to publicize the enhancements to the CESG. Second, he noted that there have been some issues surrounding the involvement of private sector RESP providers. He indicated

---

(7) A CESG is a grant offered by the Government of Canada to encourage saving for a child's education after high school. A CESG is paid by Human Resources and Skills Development Canada directly into a Registered Education Savings Plan (RESP) in which the child is a named beneficiary. The maximum annual grant is \$500 per beneficiary, to a maximum lifetime grant of \$7,200.

The enhanced program was introduced in July 2005 and targets low- and middle-income families. Under the program, families with an annual net income of less than \$36,378 receive 40% of the first \$500 contributed yearly to the child's RESP while families with an annual net income of \$36,378 to \$72,756 receive 30% of the first \$500 contributed yearly to the child's RESP; above that level, they receive 20%.

(8) Introduced in Budget 2004, the CLB provides up to \$2,000 for children born after 2003 in families entitled to the National Child Benefit supplement. The CLB is put directly into an RESP in which the child is named as a beneficiary.

that the government is aware of these problems and that work is underway to improve service to low and modest income families and increase program awareness among those target groups. He noted two recent enhancements to the CLB program: an increased matching rate for children from low income families; and an extension of program eligibility to children in care.

## **F. Public Security Initiatives**

These Estimates seek \$16 million for additional public security and anti-terrorism initiatives. As some Senators noted, this is in addition to the \$153 million requested for this purpose in the *Supplementary Estimates (A), 2006-2007* and, since Budget 2001, the government has announced incremental funding totalling \$12.5 billion towards public security and anti-terrorism initiatives.

With respect to the current request for funding, Mr. Moloney explained that two main initiatives are involved. The first relates to improving the flow of trade in a higher security environment. A total of \$5.8 million is being sought by the Canada Border Services Agency for an information management/information technology project that will enhance Canada's container security partnership with the U.S. Second, \$10.1 million is being sought by Public Security and Emergency Preparedness Canada in order to increase the government's emergency management capacity in both the national capital region and across the provinces and territories. As an example, the funding will be used to implement disaster planning and communication strategies.

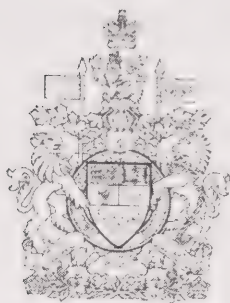
## **CONCLUSION**

During its meeting on the *Supplementary Estimates (B), 2006-2007*, the Committee deliberated on these and other matters, including: the removal of geographic barriers for public service jobs; the ongoing cost of implementing and administering the Canada-U.S. softwood lumber agreement; funding for the R.C.M.P. towards hiring additional staff and for Justice Canada towards hiring new federal prosecutors; the status of the \$200 million that was recently committed by the government towards reconstruction in Afghanistan; and progress on appointing the new Public Appointments Commissioner. The President of the Treasury Board committed to following-up on a number of these and other issues.

The Standing Senate Committee of National Finance respectfully presents its report on the *Supplementary Estimates (B), 2006-2007*.



SÉNAT



SENATE

CANADA

**RAPPORT SUR LE  
*BUDGET SUPPLÉMENTAIRE DES DÉPENSES (B)*  
2006-2007**

**Comité sénatorial permanent des  
finances nationales**

**ONZIÈME RAPPORT**

*Président*

L'honorable Joseph A. Day

*Vice-présidente*

L'honorable Nancy Ruth

Mars 2007

## RAPPORT SUR LE *BUDGET SUPPLÉMENTAIRE DES DÉPENSES (B) 2006-2007*

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales, auquel a été renvoyé le *Budget supplémentaire des dépenses (B) 2006-2007*<sup>(1)</sup>, a, conformément à l'ordre de renvoi du 22 février 2007, étudié ledit Budget et présente ici son rapport.

Le Comité a consacré une réunion à l'examen du Budget supplémentaire. Le 27 février 2007, il a entendu le président du Conseil du Trésor, l'honorable Vic Toews. Ce dernier était accompagné de deux fonctionnaires du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada – David Moloney, secrétaire adjoint principal, Secteur de la gestion des dépenses, et Laura Danagher, directrice exécutive, Secteur de la gestion des dépenses, Division des opérations et prévisions de dépenses.

Le *Budget supplémentaire des dépenses (B) 2006-2007* est le second et dernier budget supplémentaire de l'exercice se terminant le 31 mars 2007. À moins d'indication contraire, tous les numéros de page mentionnés renvoient à ce document.

### INTRODUCTION

Chaque année, le gouvernement fédéral dépose les Parties I et II de son Budget des dépenses pour l'exercice à venir, qui commence le 1<sup>er</sup> avril et se termine le 31 mars. La Partie I (le « Plan de dépenses du gouvernement ») et la Partie II (le « Budget principal des dépenses ») exposent les prévisions de dépenses du gouvernement fédéral. Les modifications de celles-ci en cours d'exercice sont présentées dans le « Budget supplémentaire des dépenses ». Il y a normalement deux budgets supplémentaires, le Budget supplémentaire des dépenses (A), habituellement déposé en novembre, et le Budget supplémentaire des dépenses (B), déposé en février ou mars. Les budgets supplémentaires sont en général déposés au Parlement un mois avant le projet de loi de crédits qui les concerne pour donner aux comités parlementaires le temps de les étudier avant de voter sur le projet de loi de crédits.

Le Budget supplémentaire des dépenses sert à diverses fins : premièrement, il sert à faire avaliser des révisions des autorisations de dépenses que le Parlement approuvera

---

(1) Ce document peut être consulté en ligne sur le site du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada à l'adresse : [http://www.tbs-sct.gc.ca/est-pre/20062007/sups/A/pub/ME-001\\_f.pdf](http://www.tbs-sct.gc.ca/est-pre/20062007/sups/A/pub/ME-001_f.pdf).



ensuite dans une loi de crédits. Il présente en outre au Parlement des informations sur les variations des dépenses estimatives engagées en vertu de lois précédemment adoptées par le Parlement. Enfin, il vise à obtenir l'approbation du Parlement pour divers postes, notamment les transferts de fonds entre organismes et au sein des organismes, les garanties de prêt, la création de nouvelles subventions et la modification du libellé des crédits.

## **APERÇU DU BUDGET SUPPLÉMENTAIRE DES DÉPENSES (B) 2006-2007**

### **A. Dépenses prévues**

Le président du Conseil du Trésor a commencé son témoignage en expliquant qu'au cours des dernières années, un certain nombre de modifications ont été apportées à la présentation des documents du budget des dépenses afin d'accroître la transparence de l'information qu'ils renferment et la concordance des données. On fournira notamment des tableaux sommaires plus clairs et chaque organisme décrira la nature des transactions de même que la provenance des fonds disponibles. De plus, un tableau a été ajouté à la page de chaque organisme pour expliquer les transferts de crédits entre les organismes et au sein des organismes.

Dans les documents budgétaires, les dépenses prévues sont distribuées entre les dépenses budgétaires et les dépenses non budgétaires, et les dépenses votées et les dépenses législatives<sup>(2)</sup>. Le président explique que le *Budget supplémentaire des dépenses (B) de 2006-2007* vise à obtenir l'autorisation du Parlement de consacrer 424,5 millions de dollars à des dépenses qui n'avaient pas été suffisamment précisées ou qui étaient inconnues lors du dépôt du *Budget principal des dépenses de 2006-2007* ou du *Budget supplémentaire des dépenses (A) de 2006-2007*. Ces dépenses sont toutefois compensées par des réductions totalisant 314,4 millions de dollars au chapitre des dépenses législatives prévues que le Parlement a déjà

---

(2) Les **dépenses budgétaires** comprennent les frais de la dette publique, les dépenses de fonctionnement et les dépenses en capital; les paiements de transfert à d'autres paliers de gouvernement, à des organisations ou à des particuliers; et les paiements aux sociétés d'État et à des personnes juridiques distinctes. Les **dépenses non budgétaires** (prêts, placements et avances) sont des dépenses qui représentent des changements dans la valeur des actifs financiers du gouvernement fédéral. Les **dépenses votées** sont celles pour lesquelles une autorisation parlementaire est demandée au moyen d'un projet de loi de crédits. Les **dépenses législatives** sont celles qui sont autorisées par le Parlement au moyen d'une loi habilitante; elles figurent dans les documents budgétaires à titre d'information seulement.

approuvées en vertu d'une loi, ce qui donne un *Budget supplémentaire des dépenses* net de 110,1 millions de dollars. Le Tableau 1 résume la situation.

**Tableau 1**  
***Total du Budget supplémentaire des dépenses (B) 2006-2007***  
**(en millions de dollars)**

	Budgétaires	Non budgétaires	Total
<b>Crédits approuvés</b>	404,6	19,9	424,5
<b>Autorisations législatives</b>	(211,1)	(103,3)	(314,4)
<b>Total</b>	193,5	(83,4)	110,1

Source : *Budget supplémentaire des dépenses (B) 2006-2007*, p. 8.

## **B. Principales modifications des dépenses**

Le président signale qu'en présentant ce *Budget supplémentaire des dépenses (B)*, le gouvernement va de l'avant avec les priorités annoncées dans le discours du Trône de 2006, dans le Budget de 2006 et dans la Mise à jour économique et financière de novembre 2006. Parmi les dépenses déposées aux fins d'approbation par le Parlement dans ce *Budget supplémentaire des dépenses (B)*, il attire l'attention sur les suivantes :

- Agriculture et Agroalimentaire (74,2 millions de dollars) :
  - augmentation des fonds alloués au Programme de cultures de couverture en réponse aux dommages causés par des inondations en 2005 et en 2006 (40,4 millions de dollars);
  - fonds additionnels pour financer des initiatives de création de nouveaux débouchés pour le secteur agricole qui appuient la transition des agriculteurs et de produits agricoles et agroalimentaires vers de nouveaux secteurs d'activités et de marchés (33,8 millions de dollars).
- Justice pour les jeunes (32,6 millions de dollars) :
  - attribution de fonds aux gouvernements provinciaux et territoriaux pour la prestation de services et de programmes en matière de justice pour les jeunes.
- Mesures liées aux crédits d'impôt personnels (30,7 millions de dollars) :
  - fonds pour l'application de la réduction de la TPS (axe sur les produits et services) et la prise de mesures liées aux crédits d'impôt personnels.



## AMÉLIORATION DE LA RESPONSABILISATION

Compte tenu de l'intérêt manifesté par les sénateurs pour les questions touchant la responsabilisation, le président a parlé des progrès réalisés grâce à la mise en application de la *Loi fédérale sur la responsabilité*, laquelle a reçu la sanction royale le 12 décembre 2006. Comme il l'a expliqué, la *Loi* contient des dizaines de mesures et modifie de façon importante quelque 45 autres lois fédérales en plus d'en créer deux nouvelles. Comme c'est le cas lorsqu'il s'agit de lois complexes, les articles de la *Loi* n'entreront pas tous en vigueur en même temps. Par exemple, la désignation des sous-ministres et des administrateurs généraux à titre d'administrateurs des comptes et le nouveau mandat confié à la vérificatrice générale pour lui permettre de « suivre la trace de l'argent » sont entrés en vigueur au moment de la sanction royale alors que d'autres mesures, comme les nouvelles règles régissant le financement des partis politiques, entreront en vigueur ultérieurement.

Le président souligne que la mise en œuvre de la *Loi* et du Plan d'action<sup>(3)</sup> qui l'accompagne ont permis de réaliser les progrès suivants, notamment :

- des peines et sanctions plus sévères seront dorénavant imposées à quiconque sera trouvé coupable de fraude au détriment de l'État;
- la *Loi sur l'accès à l'information* s'appliquera dorénavant à plusieurs hauts fonctionnaires du Parlement, à cinq fondations ainsi qu'à la Commission canadienne du blé;
- des consultations ont été lancées sur la nouvelle *Loi sur le lobbying*;
- des mesures visant à donner suite au rapport du Groupe d'experts indépendant sur les subventions et les contributions.

Le président s'est engagé à mettre en application les autres dispositions de la *Loi* le plus rapidement possible.

## SYSTÈME DE GESTION DES DÉPENSES

Comme l'a expliqué le président, la mise en application de la *Loi fédérale sur la responsabilité* constitue seulement l'une des nombreuses mesures adoptées pour améliorer la

---

(3) Une nouvelle feuille de route – *Loi fédérale sur la responsabilité et plan d'action* apparaît sur le Web à l'adresse : [http://www.faa-lfi.gc.ca/index\\_f.asp](http://www.faa-lfi.gc.ca/index_f.asp).

gestion financière du gouvernement. Il a expliqué comment il est prévu que la nouvelle initiative appelée Système de gestion des dépenses<sup>(4)</sup> va fonctionner une fois qu'elle aura été mise en œuvre en entier pour garantir que les programmes du gouvernement soient efficaces, efficients, axés sur les résultats et qu'ils permettent une optimisation des ressources. La nouvelle approche adoptée pour gérer les dépenses va permettre une gestion axée sur les résultats, un processus décisionnel centré sur les résultats et l'établissement de rapports axés sur les résultats. Les sénateurs ont manifesté beaucoup d'intérêt pour cette initiative et ils en ont discuté longuement durant la rencontre.

## **EXAMEN DU *BUDGET SUPPLÉMENTAIRE DES DÉPENSES (B) 2006-2007***

Durant l'audience du Comité consacrée au *Budget supplémentaire des dépenses (B) 2006-2007*, les sénateurs ont soulevé un certain nombre de questions, dont certaines sont abordées ci-dessous :

### **A. Le recours au Budget supplémentaire des dépenses**

Le Comité s'intéresse depuis longtemps à l'utilisation du Budget supplémentaire des dépenses par les ministères. Ainsi, certains sénateurs ont posé des questions au président sur le rapport publié en novembre 2006 par la vérificatrice générale du Canada dans lequel elle se dit préoccupée par le fait que les ministères ont de plus en plus recours au Budget supplémentaire des dépenses lorsque les finances du gouvernement s'améliorent. Par exemple, entre les années financières 1989-1990 et 1996-1997, alors que le budget était déficitaire, le Budget supplémentaire des dépenses représentait en moyenne 4,5 p. 100 du Budget des dépenses soumis à l'approbation du Parlement. Cependant, entre les années financières 1997-1998 et 2005-2006, alors que le budget était excédentaire, ce pourcentage a plus que doublé pour atteindre 10,4 p. 100<sup>(5)</sup>.

Le président a expliqué que les surplus budgétaires ont permis aux différents gouvernements de faire des nouvelles propositions de dépenses et que le recours accru au Budget supplémentaire des dépenses est attribuable au fait que dans la pratique, ces projets sont habituellement annoncés dans le budget. Les contraintes de temps font qu'il n'est pas possible d'intégrer ces décisions dans le Budget principal des dépenses, a ajouté monsieur Moloney :

---

(4) Le Système de gestion des dépenses est le processus au moyen duquel le gouvernement affecte les ressources et assure la gestion des dépenses.

(5) Bureau de la vérificatrice générale, « Chapitre 1 – Le système de gestion des dépenses au centre du gouvernement », 2006 – *Rapports de la vérificatrice générale du Canada*, novembre 2006, pièce 1.1 (<http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/rapports.nsf/html/20061101xf01.html>).



C'est malheureusement ce qui arrive quand des budgets sont déposés à la fin de l'hiver alors que les règlements exigent que le Budget principal des dépenses soit déposé pour le 1er mars; nous n'avons donc pas le temps de tenir compte dans le Budget principal des dépenses que nous devons déposer à la fin de février des initiatives qui sont susceptibles d'être adoptées à peu près au même moment [...] Par conséquent, nous avons un certain nombre d'initiatives se rapportant aux politiques qui ne vont apparaître que dans le Budget supplémentaire des dépenses. Si ce sont des initiatives qui s'appliquent à plusieurs années, la dépense correspondant à la deuxième année de l'initiative va apparaître dans le prochain Budget principal des dépenses. C'est en réalité le cas pour ce qui est des initiatives que le gouvernement actuel a présentées dans le Budget supplémentaire des dépenses (A) de l'automne dernier. Les autres montants qui s'appliquent à ces initiatives sont en réalité comptabilisés dans le Budget principal des dépenses qui a été déposé aujourd'hui pour l'année qui vient. [traduction]

Bien qu'ils aient compris ces contraintes, certains sénateurs se sont tout de même dits préoccupés par cette tendance et ils sont d'avis que le Comité devrait continuer d'examiner cette question.

## **B. Système de gestion des dépenses**

Les sénateurs ont manifesté de l'intérêt pour le système de gestion des dépenses axé sur les résultats et sur la façon dont cela s'applique à deux questions en particulier, en l'occurrence l'environnement et l'analyse comparative entre les sexes.

### **1. Environnement**

Certains sénateurs ont fait remarquer que le gouvernement a annulé plusieurs programmes liés aux changements climatiques alors que le Secrétariat du Conseil du Trésor les avait jugés efficaces et efficients dans une évaluation antérieure. À la lumière de ceci, certains membres du Comité se sont dits préoccupés et pensent que le Secrétariat du Conseil du Trésor ne fait peut-être pas suffisamment de progrès dans la mise en œuvre de sa nouvelle approche qui vise une gestion axée sur les résultats et un processus décisionnel centré sur les résultats. Le président a répondu que même si certains programmes peuvent sembler efficaces et efficients au départ, une évaluation effectuée une fois que le programme a été mis en œuvre peut donner des résultats moins positifs. C'est la raison pour laquelle l'établissement de rapports axés sur les

résultats est important car cela permet de fournir de l'information que l'on peut utiliser dans le processus permanent de décision sur les dépenses.

Quand on lui a demandé si le gouvernement allait établir des rapports axés sur les résultats pour tous les programmes, le président a indiqué qu'il avait entamé des discussions avec le ministre des Finances concernant la mise en place d'un système permettant de déterminer à quelle fréquence les programmes seraient évalués et concernant le coût de la mise en place d'un tel système. Des sénateurs ont dit que tout calendrier d'évaluation des programmes devrait être rendu public et que, compte tenu de leur importance, tous les programmes liés aux changements climatiques devraient faire l'objet d'une évaluation permanente.

## **2. Analyse comparative entre les sexes**

Les sénateurs voulaient comprendre comment le Système de gestion des dépenses allait pouvoir rendre compte des résultats par rapport à des questions comme l'analyse comparative entre les sexes autrement qu'en mesurant de quelle façon l'argent des contribuables est dépensé. Plus particulièrement, le Système de gestion des dépenses peut-il permettre de mesurer l'impact des décisions budgétaires à partir de critères comme la race ou le sexe? Le président a indiqué que la politique sur la Structure de gestion des ressources et des résultats (SGRR) qui a récemment été mise en œuvre exige que les ministères définissent les résultats prévus appropriés et les façons adéquates de les évaluer, pour tous leurs programmes<sup>(6)</sup>. Si un programme spécifique donne un résultat fondé sur le sexe, la politique de la SGRR stipule que les ministères doivent établir un objectif et un échéancier pour l'atteinte de cet objectif ainsi que des indicateurs permettant aux gestionnaires du programme de savoir s'ils s'en vont dans la bonne voie.

Des questions ont été posées sur la mise en œuvre de cette politique. Par exemple, des sénateurs ont demandé qui allait évaluer les résultats et les objectifs fondés sur le sexe et qui allait établir les critères qui allaient être utilisés pour faire l'évaluation. M. Moloney a répondu qu'en vertu de la politique de la SGRR, les ministères ont la

---

(6) La Politique sur la Structure de gestion des ressources et des résultats (SGRR) guide les ministères dans l'élaboration d'une SGRR visant à fournir aux ministères, aux organismes centraux et aux parlementaires le cadre nécessaire pour appuyer des pratiques de gestion axées sur les résultats à l'échelle du gouvernement fédéral, faire la preuve de l'optimisation des ressources et transmettre aux principaux intervenants l'information nécessaire à la prise de décisions. L'information recueillie auprès des ministères en vertu de la Politique sur la SGRR va aider le Système de gestion des dépenses à atteindre ses objectifs.



responsabilité de rendre compte au Parlement de la façon dont les objectifs fondés sur le sexe vont être atteints. À titre d'exemple de la façon dont les ministères intègrent l'analyse comparative entre les sexes dans leur gestion, M. Moloney a décrit la façon dont le Secrétariat du Conseil du Trésor a pris l'initiative de revoir de fond en comble ses politiques. Parmi différents critères, il évalue notamment chacune de ses politiques afin d'identifier les résultats positifs ou négatifs par rapport à la problématique hommes-femmes. M. Moloney s'est engagé à fournir au Comité des exemples concrets de la façon dont l'analyse comparative entre les sexes est mise en œuvre au sein du Secrétariat du Conseil du Trésor.

### **C. Stratégie canadienne en matière de biotechnologie**

Certains sénateurs ont exprimé de l'intérêt pour la Stratégie canadienne en matière de biotechnologie (SCB) pour laquelle des crédits de 1,9 million de dollars sont demandés dans le cadre du présent Budget supplémentaire des dépenses. Le président du Conseil du Trésor a expliqué que les fonds transférés qui proviennent du Budget supplémentaire des dépenses (B) vont servir à renforcer la collaboration interministérielle pour permettre au Canada de remplir ses responsabilités réglementaires en ce qui a trait aux produits biotechnologiques, d'élaborer un programme d'action fédéral en matière de bioproduits et de bio-économie, de permettre aux compagnies canadiennes qui œuvrent dans le domaine de la santé de répondre aux exigences réglementaires pour pouvoir saisir les occasions d'affaires qui se présentent notamment dans le domaine de la biotechnologie aquatique et la culture moléculaire, de faire avancer les intérêts réglementaires internationaux du Canada relativement à la biosécurité, de fournir des stratégies de communication en matière de biotechnologie aux Canadiens et aux décideurs, et de mettre en œuvre un programme statistique en biotechnologie qui permette de mesurer la performance canadienne. Étant donné que ce sont des questions très techniques, le président a incité les sénateurs à poser leurs questions à Industrie Canada qui a été désigné à titre de ministère responsable de cette initiative horizontale qui met actuellement à contribution dix ministères et organismes fédéraux.

#### **D. Agence du revenu du Canada**

Les sénateurs ont remarqué que l'Agence du revenu du Canada demande 30,7 millions de dollars au Conseil du Trésor pour la mise en œuvre de la réduction de la TPS prévue dans le Budget de 2006. Le président a expliqué que ce financement servirait également à la mise en œuvre d'un certain nombre de nouveaux crédits d'impôt personnels, notamment le crédit canadien pour emploi, le crédit d'impôt pour manuels, le crédit d'impôt pour le coût des laissez-passer de transport en commun et le crédit d'impôt pour la condition physique des enfants. Ce financement servira en outre à la mise en œuvre de mesures fiscales destinées aux entreprises (le crédit d'impôt pour la création d'emplois d'apprentis) et de modifications aux droits d'accise auxquels sont assujettis les produits du tabac et de l'alcool. Dans ces secteurs, la charge de travail va augmenter en raison notamment des nouvelles règles fiscales, des changements en matière de technologie de l'information et des vérifications supplémentaires qui vont être faites.

Les sénateurs ont remarqué que le gouvernement s'est engagé à réduire davantage la TPS et se sont intéressés au suivi du coût de la mise en œuvre de cette nouvelle réduction, si elle est effectuée.

#### **E. Bon d'études canadien et Subvention canadienne pour l'épargne-études**

Les sénateurs se sont dits préoccupés par le fait que le présent Budget supplémentaire des dépenses indique une diminution de 65 millions de dollars en ce qui a trait aux prévisions des montants à verser au titre de la Subvention canadienne pour l'épargne-études (SCEE)<sup>(7)</sup> en raison du taux de participation plus faible que prévu au programme bonifié, et une

---

(7) La Subvention canadienne pour l'épargne-études (SCEE) est une subvention versée par le gouvernement du Canada afin d'encourager les Canadiens à économiser en prévision des études postsecondaires d'un enfant. Ressources humaines et Développement des compétences Canada verse la SCEE directement dans le REEE dont l'enfant est bénéficiaire. Le montant maximal annuel de la subvention est fixé à 500 \$ par bénéficiaire jusqu'à un montant cumulatif maximal par bénéficiaire de 7 200 \$.

Le programme bonifié a été adopté en juillet 2005 et s'adresse aux familles à faible et à moyen revenu. En vertu de ce programme, les familles dont le revenu net annuel est inférieur à 36 378 \$ reçoivent un montant équivalant à 40 p. 100 de la première somme annuelle de 500 \$ versée au REEE de l'enfant alors que les familles dont le revenu net annuel se situe entre 36 378 \$ et 72 756 \$ reçoivent un montant équivalant à 30 p. 100 de la première somme annuelle de 500 \$ versée au REEE de l'enfant. Si le revenu net annuel est supérieur à 72 756 \$, elles reçoivent 20 p. 100.



diminution de 23 millions de dollars en ce qui a trait aux montants à verser au titre du programme du Bon d'études canadien (BEC)<sup>(8)</sup>. Cette diminution de 23 millions de dollars représente près de la moitié de la prévision qui était originalement de 45 millions de dollars pour ce programme pour l'année financière 2006-2007. Les sénateurs sont d'avis que cela est particulièrement préoccupant étant donné que ces deux programmes ont été bonifiés afin de permettre aux familles à revenu faible ou modeste d'économiser en prévision des études postsecondaires de leurs enfants.

M. Moloney a expliqué que les faibles taux de participation étaient attribuables à divers facteurs. En premier lieu, les restrictions sévères qui ont été imposées à la tenue de recherches sur l'opinion publique lorsque le Parlement est dissout en prévision des élections générales ont eu une incidence étant donné que le gouvernement n'a pas été capable de publiciser suffisamment les améliorations apportées au programme de Subvention canadienne pour l'épargne-études. En second lieu, certains problèmes se sont posés par rapport à la participation des fournisseurs du secteur privé qui offrent des REEE. Il a indiqué que le gouvernement est au courant de ces problèmes et que des travaux ont été entrepris en vue d'améliorer les services offerts aux familles à revenu faible ou modeste et de faire mieux connaître ce programme au sein de ces clientèles cibles. Il a attiré l'attention sur deux améliorations qui ont récemment été apportées au programme du Bon d'études canadien : admissibilité accrue pour les enfants issus de familles à revenu faible et élargissement du programme pour rendre admissibles les enfants pris en charge.

## **F. Initiatives de sécurité publique**

Dans le présent document budgétaire, un montant de 16 millions de dollars est demandé pour des initiatives supplémentaires de sécurité publique et d'antiterrorisme. Comme l'on fait remarquer certains sénateurs, ces crédits s'ajoutent aux 153 millions de dollars déjà demandés à cette fin des le *Budget supplémentaire des dépenses (A) 2006-2007* et, depuis le Budget de 2001, le gouvernement a annoncé des dépenses totalisant 12,5 milliards de dollars pour des initiatives de sécurité publique et d'antiterrorisme.

---

(8) Instauré dans le Budget de 2004, le Bon d'études canadien (BEC) fournit jusqu'à 2 000 \$ pour les enfants nés après 2003 et dont la famille a droit au supplément de la Prestation nationale pour enfants. Le BEC est versé directement dans un REEE dans lequel l'enfant est nommé comme bénéficiaire.

En ce qui a trait à la présente demande de financement, M. Moloney a expliqué qu'il est question ici de deux grandes initiatives. La première vise à accélérer les procédures d'échanges commerciaux dans un environnement plus sécuritaire. L'Agence des services frontaliers du Canada demande un total de 5,8 millions de dollars pour un projet de gestion de l'information/technologie de l'information qui vise à améliorer le partenariat entre le Canada et les États-Unis en ce qui a trait à la sécurité des conteneurs. Pour la seconde initiative, Sécurité publique et Protection civile Canada demande des crédits de 10,1 millions de dollars pour augmenter la capacité de gestion des urgences dans la région de la capitale nationale ainsi que dans les provinces et les territoires. Ces crédits serviront notamment à financer la mise en œuvre de plans de mesures d'urgence et de stratégies de communication en cas de catastrophe.

## CONCLUSION

Durant l'audience du Comité consacrée au *Budget supplémentaire des dépenses (B) 2006-2007*, les sénateurs ont délibéré sur les questions susmentionnées et ont abordé un certain nombre d'autres questions, dont celles-ci : la suppression des restrictions géographiques pour les emplois dans la fonction publique, les dépenses permanentes liées à la mise en œuvre et à l'administration de l'entente entre le Canada et les États-Unis sur le bois d'œuvre, le financement de la GRC pour l'embauche de personnel supplémentaire et du ministère de la Justice pour l'embauche de nouveaux procureurs fédéraux, la situation en ce qui a trait aux crédits de 200 millions de dollars qui ont récemment été promis par le gouvernement en vue de la reconstruction de l'Afghanistan, et l'avancement du dossier en ce qui a trait à la nomination d'un nouveau commissaire des nominations publiques. Le président s'est engagé à assurer un suivi sur un certain nombre de ces questions, notamment.

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales, auquel a été renvoyé le *Budget supplémentaire des dépenses (B) 2006-2007*, a l'honneur de soumettre le présent rapport.



**SENATE**



**SÉNAT**

**CANADA**

**FINAL REPORT ON THE  
*2006-2007 ESTIMATES***

**Standing Senate Committee on  
National Finance**

**TWELFTH REPORT**

**Chair**

**The Honourable Joseph A. Day**

**Deputy Chair**

**The Honourable Nancy Ruth**

**March 2007**

## **FINAL REPORT ON THE 2006-2007 ESTIMATES**

### **INTRODUCTION**

As is customary, the Standing Senate Committee on National Finance held several meetings to examine various aspects of the Government's planned expenditures over the fiscal year 2006-2007. In all, five hearings were held, including two for the *2006-2007 Estimates* and one each for the *Supplementary Estimates (A)* and *Supplementary Estimates (B)*. Senior officials from the Treasury Board Secretariat appeared before the Committee on four occasions. Also appearing were the Honourable John Baird, President of the Treasury Board and the Honourable Vic Toews, Minister of Justice. In addition, the Honourable Vic Toews appeared as the President of the Treasury Board, following his replacement of the Honourable John Baird in this position. The Committee also heard from senior officials from the Office of the Commissioner of Judicial Affairs and the Department of Justice.

### **PREVIOUS REPORTS**

As a result of these meetings, the Committee submitted three reports to the Senate:

1. First Interim Report on the *2006-2007 Estimates* (May 2006);
2. Report on the *Supplementary Estimates (A), 2006-2007* (November 2006);
3. Second Interim Report on the *2006-2007 Estimates* – Provisions to Safeguard the Independence of the Judiciary and the Determination of Judicial Compensation and Benefits (November 2006).

The Committee has also prepared its Report on the *Supplementary Estimates (B), 2006-2007*, which the Committee is submitting concurrently with this final report.

### **CONTINUING INTERESTS**

Several issues that were discussed during the hearings on the *2006-2007 Estimates* remain as matters of continuing interest to the Committee.



### **A. Horizontal Information Display**

An ongoing matter of concern to the Committee has been how information on horizontal programs is displayed in the Estimates documents. Some Senators were concerned that the full cost of some horizontal programs, such as the Lebanon evacuation in July 2006, may not be displayed in future Estimates documents. The Committee noted in its examination of the *Supplementary Estimates (A)* that it would be useful if information on horizontal programs that receive funding throughout the year could be displayed in a cumulative manner. The Committee found that some improvements had been made to the level of information provided in the *Supplementary Estimates (B)* in that some horizontal initiative spending was, to a limited extent, presented in a cumulative manner over the fiscal year. However, the document does not follow-up on the other horizontal initiatives for which funding was requested through previous Supplementary Estimates within the same fiscal year.

In addition, during hearings on the *Main Estimates, 2006-2007* some Senators expressed a desire that the Main Estimates also contain information on horizontal programs. Officials from the Treasury Board Secretariat indicated that they would look into implementing this change. The Committee anticipates seeing progress on this issue in future Estimates documents.

### **B. Reliance on Supplementary Estimates**

The Committee has a long-standing interest in the use of Supplementary Estimates by departments. In its hearings on the *Supplementary Estimates (B)*, Senators noted that the November 2006 Auditor General's report found that between the fiscal years 1989-1990 and 1996-1997, years in which there were deficits, Supplementary Estimates made up an average of 4.5% of the total Estimates submitted to Parliament. Between the fiscal years 1997-1998 and 2005-2006, years in which there were surpluses, the percentage more than doubled to 10.4%.<sup>(1)</sup> The Committee understands that due to timing constraints related to secrecy issues surrounding

---

(1) Office of the Auditor General, "Chapter 1 Expenditure Management System at the Government Centre," *2006 Report of the Auditor General*, November 2006, Exhibit 1.1, <http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/reports.nsf/html/20061101ce.html?Open=1>.

the Budget and the production schedule, new government spending announced in late-winter budgets cannot be included in Main Estimates. However, it remains concerned over this trend and will continue to examine this issue.

### **C. Expenditure Management System**

During hearings on the *Supplementary Estimates (B)*, the Committee noted that the Treasury Board Secretariat is implementing new directions for the Expenditure Management System to ensure that government programs are effective, efficient, focus on results, and provide value for money. The new approach to expenditure management will support managing for results, decision-making for results, and reporting for results. Senators were very interested in this initiative and look forward to seeing how the new system will follow through on its anticipated goals in the near future.

### **D. Expenditure Restraint**

In Budget 2006, the federal government committed to identifying \$1 billion in savings in this fiscal year and the next from programs and activities that are no longer effective. The Committee heard testimony that the *Supplementary Estimates (A)* included \$223 million of those estimated savings and that the *Supplementary Estimates (B)* identified only \$875,000. The balance of the savings achieved by the two-year spending restraint exercise – around \$776 million – is to be reflected in future Estimates, or in reductions to planned spending not in departmental reference levels. The Committee is concerned about the lack of transparency created by burying the remainder of the reductions in future Estimates and looks forward to seeing more details, such as an item-by-item break-out of the sources of the \$776 million and a status report on savings actually achieved provided in future Estimates documents.

### **E. Vancouver Olympics**

The federal government's total financial exposure to the Vancouver Olympics has been of interest to the Committee for some time. During hearings on the Main Estimates, the Committee heard that the total federal commitment to the Vancouver Olympics is \$497 million to date; approximately \$235 million in additional funding will be sought for the Vancouver games in future Estimates.



Senators were also interested in the processes in place to monitor and control government expenditures in relation to the winter games. The Committee learned that this is the responsibility of the Federal Games Secretariat, an organization housed within Canadian Heritage. The Committee looks forward to an update on the allotment of funding for these Games.

#### **F. National Defence, Accrual Budgeting and Accrual Accounting**

In hearings on the *Supplementary Estimates (A)*, Senators noted that \$18.1 billion in funding had been committed to the Department of National Defence through the last two budgets. An attempt to reconcile actual spending with the budget announcements highlighted the need for a consistent method of accounting in the budgetary and financial information that is provided to Parliament. As explained by officials from the Treasury Board Secretariat, the government uses accrual accounting for the purposes of the overall fiscal framework and budget whereas parliamentary appropriations are based on a near-cash method of accounting. With respect to the Department of National Defence, this means that determining exactly how much of the total funding committed by the government has been provided to the department is a difficult task. Senators noted that several interested parties, including the Auditor General of Canada, have renewed their calls for the government to move fully to accrual accounting. The Committee is also concerned that departments and agencies are not using accrual financial information effectively, primarily because their budgets and appropriations are largely based on the cash method. The Committee would welcome a firm commitment by the government on the implementation of accrual accounting for budgeting and appropriations.

#### **CONCLUSION**

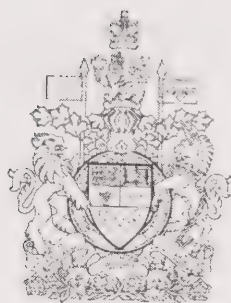
During its hearings on the *2006-2007 Estimates*, the Committee considered these and other matters, including: the effects of environmental policies on existing climate change funding; the removal of geographic barriers for public service jobs; and the implementation of sections of the *Federal Accountability Act*.

The Standing Senate Committee on National Finance respectfully presents its final report on the *2006-2007 Estimates*.





**SÉNAT**



**SENATE**

**CANADA**

**RAPPORT FINAL SUR LE  
*BUDGET DES DÉPENSES 2006-2007***

**Comité sénatorial permanent  
des finances nationales**

**DOUZIÈME RAPPORT**

**Président  
L'honorable Joseph A. Day**

**Vice-présidente  
L'honorable Nancy Ruth**

**Mars 2007**

## RAPPORT FINAL SUR LE *BUDGET DES DÉPENSES 2006-2007*

### INTRODUCTION

Comme le veut la coutume, le Comité sénatorial permanent des finances nationales a tenu plusieurs réunions pour examiner divers aspects des plans de dépenses du gouvernement fédéral au cours de l'exercice 2006-2007. En tout, il a tenu cinq audiences, dont deux sur le *Budget principal des dépenses de 2006-2007*, une sur le *Budget supplémentaire des dépenses (A)* et une autre sur le *Budget supplémentaire des dépenses (B)*. Des hauts fonctionnaires du Secrétariat du Conseil du Trésor ont témoigné devant le Comité à quatre occasions. Ont également témoigné l'honorable John Baird, président du Conseil du Trésor, et l'honorable Vic Toews, ministre de la Justice. En outre, ce dernier a témoigné en tant que président du Conseil du Trésor, après avoir remplacé l'honorable John Baird dans ce poste. Le Comité a également entendu les témoignages de hauts fonctionnaires du Bureau du commissaire à la magistrature fédérale et du ministère de la Justice.

### RAPPORTS ANTÉRIEURS

Par suite de ces réunions, le Comité a soumis trois rapports au Sénat :

1. le premier rapport intérimaire sur le *Budget des dépenses 2006-2007* (mai 2006);
2. le rapport sur le *Budget supplémentaire des dépenses (A), 2006-2007* (novembre 2006);
3. le deuxième rapport intérimaire sur le *Budget des dépenses 2006-2007 – Dispositions pour préserver l'indépendance des juges et la détermination de la rémunération des juges* (novembre 2006).

Le Comité a également préparé son rapport sur le *Budget supplémentaire des dépenses (B), 2006-2007*, qu'il soumet en même temps que le présent rapport final.

### QUESTIONS AUXQUELLES LE COMITÉ CONTINUE DE S'INTÉRESSER

Le Comité continue de s'intéresser à plusieurs questions discutées lors des audiences sur le *Budget des dépenses de 2006-2007*.



## **A. Présentation des données sur les initiatives horizontales**

Le Comité continue de s'inquiéter de la présentation des données sur les programmes horizontaux dans les documents budgétaires. Certains sénateurs s'inquiètent de ce que le coût total de certains programmes horizontaux, comme l'évacuation du Liban en juillet 2006, ne soit pas forcément mentionné dans les futurs documents budgétaires. Le Comité a noté dans son examen du *Budget supplémentaire des dépenses (A)* qu'il serait utile de mentionner de manière cumulative les renseignements concernant les programmes horizontaux qui ont été financés pendant tout l'exercice. Il a estimé que certaines améliorations avaient été apportées sur le plan du niveau de renseignements fournis dans le *Budget supplémentaire des dépenses (B)*, certaines dépenses au titre d'initiatives horizontales étant, dans une certaine mesure, présentées de manière cumulative au cours de l'exercice. Toutefois, le document n'assure aucun suivi pour les initiatives horizontales pour lesquelles on a demandé un financement dans les budgets supplémentaires antérieurs au cours du même exercice.

En outre, pendant les audiences sur le *Budget principal des dépenses pour 2006-2007*, certains sénateurs ont dit souhaiter que le Budget principal contienne également des renseignements sur les programmes horizontaux. Des représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor ont fait savoir qu'ils se pencheraient sur la question. Le Comité s'attend à des améliorations sur ce plan dans les futurs documents budgétaires.

## **B. Dépendance à l'égard des budgets supplémentaires des dépenses**

Le Comité s'intéresse depuis longtemps à la façon dont les ministères utilisent les budgets supplémentaires des dépenses. Lors des audiences sur le *Budget supplémentaire des dépenses (B)*, les sénateurs ont noté que le Rapport de novembre 2006 de la vérificatrice générale concluait qu'entre les exercices 1989-1990 et 1996-1997, années pour lesquelles des déficits avaient été enregistrés, le pourcentage moyen des budgets supplémentaires des dépenses à l'ensemble des budgets des dépenses soumis au Parlement était de 4,5 p. 100. Entre les exercices 1997-1998 et 2005-2006, exercices durant lesquels le budget était excédentaire, ce

pourcentage a plus que doublé pour atteindre 10,4 p. 100<sup>(1)</sup>. Le Comité comprend qu'en raison des contraintes de temps liées au secret entourant le budget et le calendrier de production, les nouvelles dépenses du gouvernement annoncées dans les budgets de fin d'hiver ne peuvent être incorporées au Budget principal des dépenses. Il demeure toutefois préoccupé par cette tendance et continuera de se pencher sur la question.

### C. Système de gestions des dépenses

Lors des audiences sur le *Budget supplémentaire des dépenses (B)*, le Comité a noté que le Secrétariat du Conseil du Trésor est en train d'appliquer de nouvelles orientations pour le système de gestion des dépenses afin que les programmes gouvernementaux soient axés sur l'efficacité, l'efficience, les résultats et l'optimisation des ressources. Cette nouvelle approche en matière de gestion des dépenses s'appuiera sur une gestion axée sur les résultats, une prise des décisions en fonction des résultats et une communication des résultats. Les sénateurs étaient très intéressés par cette initiative et sont impatients de voir comment le nouveau système permettra de réaliser ces objectifs à court terme.

### D. Compression des dépenses

Dans le Budget 2006, le gouvernement fédéral s'engageait à économiser un milliard de dollars lors du présent exercice et du suivant à même les programmes et les activités qui ne sont plus efficaces. Selon des témoignages entendus, le *Budget supplémentaire des dépenses (A)* comportait 223 millions de ces économies attendues et le *Budget supplémentaire des dépenses (B)* seulement 875 000 \$. Les quelque 776 millions de dollars restants sur les économies à réaliser par une compression des dépenses sur deux ans seront pris en compte dans les futurs budgets, ou se feront par des réductions des dépenses prévues et non des niveaux de référence des ministères. Le Comité s'inquiète du manque de transparence créé par l'enterrement du restant des réductions dans les futurs budgets et attend avec impatience des précisions, comme une ventilation par poste de l'origine de ces 776 millions de dollars et un rapport d'étape sur les économies effectivement réalisées et prévues dans les prochains documents budgétaires.

---

(1) Bureau de la vérificatrice générale, « Chapitre 1 – Les système de gestion des dépenses au centre du gouvernement », Rapport de la vérificatrice générale, novembre 2006, pièce 1.1, à l'adresse : [http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/reports.nsf/html/20061101ce.html/\\$file/20061101ce.pdf](http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/reports.nsf/html/20061101ce.html/$file/20061101ce.pdf).



## **E. Jeux olympiques de Vancouver**

Le Comité s'intéresse depuis un certain temps à la participation financière totale du gouvernement fédéral aux Jeux olympiques de Vancouver. Pendant les audiences sur le Budget principal des dépenses, le Comité a appris que l'engagement total du gouvernement fédéral jusqu'ici envers ces jeux s'élève à 497 millions de dollars; on demandera 235 millions de dollars environ de plus pour les Jeux de Vancouver dans les prochains budgets.

Les sénateurs s'intéressent également aux processus en place pour suivre et contrôler les dépenses du gouvernement pour les Jeux d'hiver. Le Comité a appris que c'est la responsabilité du Secrétariat fédéral des jeux de 2010, organisme affilié à Patrimoine Canadien. Le Comité attend avec impatience une mise à jour sur la répartition des fonds pour ces jeux.

## **F. Défense nationale, établissement des budgets selon la comptabilité d'exercice et comptabilité d'exercice**

Lors des audiences sur le *Budget supplémentaire des dépenses (A)*, les sénateurs ont noté que le ministère de la Défense nationale avait engagé 18,1 milliards au cours de ses derniers budgets. Une tentative visant à rapprocher les dépenses réelles et les dépenses annoncées dans le Budget ont mis en lumière la nécessité d'établir une méthode cohérente de comptabilité pour l'information budgétaire et financière fournie au Parlement. Comme l'ont expliqué les représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor, le gouvernement fait appel à la comptabilité d'exercice aux fins du cadre budgétaire global et du Budget alors que les crédits parlementaires s'appuient sur une comptabilité de quasi-caisse. Pour le ministère de la Défense, il est donc difficile d'établir combien des fonds engagés par le gouvernement lui ont été fournis. Les sénateurs ont noté que des parties intéressées, notamment la vérificatrice générale, avaient de nouveau appelé le gouvernement à adopter la comptabilité d'exercice intégrale. Le Comité craint aussi que les ministères et les agences n'utilisent pas efficacement les renseignements financiers sur la comptabilité d'exercice, étant donné surtout que leurs budgets et leurs crédits se fondent essentiellement sur la comptabilité de caisse. Le Comité aimerait que le gouvernement s'engage fermement à appliquer la comptabilité d'exercice à ces budgets et à ces crédits.

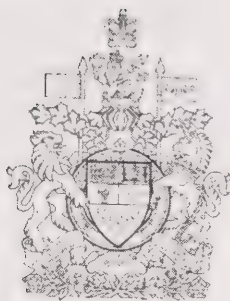
## CONCLUSION

Lors de ses audiences sur le *Budget des dépenses 2006-2007*, le Comité a analysé ces questions, notamment les effets des politiques environnementales sur le financement au titre du changement climatique; l'élimination des barrières géographiques aux emplois dans la fonction publique et l'application d'articles de la *Loi fédérale sur la responsabilité*.

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales présente respectueusement son rapport final sur le *Budget des dépenses 2006-2007*.



SENATE



SÉNAT

CANADA

**FIRST INTERIM REPORT ON THE  
*2007-2008 ESTIMATES***

**Standing Senate Committee on  
National Finance**

**THIRTEENTH REPORT**

*Chair*

The Honourable Joseph A. Day

*Deputy Chair*

The Honourable Nancy Ruth

March 2007

## **FIRST INTERIM REPORT ON THE *2007-2008 ESTIMATES***

Your Committee, to which were referred the *2007-2008 Estimates*, has, in obedience to the Order of Reference of February 27, 2007, examined the said Estimates and herewith presents its first interim report.

### **INTRODUCTION**

The *2007-2008 Estimates* were tabled in the Senate on February 27, 2007 and subsequently referred for examination to the Standing Senate Committee on National Finance. Several meeting dates have been set aside for this examination, beginning with an initial review on March 20, 2007. During the coming year, the Committee intends to submit further interim reports and will present its final report on its work before the end of the fiscal year 2007-2008.

On March 20, 2007, the Honourable Vic Toews, the President of the Treasury Board of Canada appeared before the Senate Committee to testify on the *2007-2008 Estimates*. He was accompanied by two officials from the Treasury Board Secretariat of Canada: David Moloney, Senior Assistant Secretary, Expenditure Management Sector; and Laura Danagher, Executive Director, Expenditure Operations and Estimates Directorate, Expenditure Management Sector.

### **THE *2007-2008 ESTIMATES***

The President of the Treasury Board began his testimony by providing Senators with an overview of the *2007-2008 Estimates*. As in the past, there are three components to the 2007-2008 Estimates. At this time, Part I (“the Government Expense Plan”) and Part II (“the Main Estimates”) are under review by the Committee<sup>1</sup>. As he explained, the Main Estimates directly support the *Appropriation Act* by identifying the parliamentary spending authorities sought by individual departments and agencies for the upcoming

---

<sup>1</sup> Part III of the Estimates is divided into two parts: the Reports on Plans and Priorities and the Departmental Performance Reports. Though these documents may be reviewed by the Committee, this generally occurs only when a specific department or agency is being examined.

fiscal year, along with a description of their activities and strategic outcomes. It also provides information to Parliament regarding adjustments to statutory spending, that is, expenditures that have previously been approved by Parliament.

The *2007-2008 Estimates* present information on both budgetary and non-budgetary spending authorities. Table 1 below compares those authorities to the 2006-2007 Main Estimates. The President explained that these Main Estimates provide information on \$210.3 billion in total planned budgetary expenditures, including Statutory Expenditures of \$135.4 billion and Voted Appropriations of \$74.9 billion.<sup>2</sup> The Main Estimates also provide information on non-budgetary expenditures equalling \$1.4 billion, which are composed of \$0.1 billion of Voted Appropriations and \$1.3 billion in Statutory Expenditures.

#### TOTAL MAIN ESTIMATES (\$ millions)

	2007-2008			2006-2007			Change in Total Spending	
	Budgetary	Non-Budgetary	Total	Budgetary	Non-Budgetary	Total	\$	%
Voted	74,928.8	94.3	75,023.1	70,205.0	123.4	70,328.4	4,694.7	6.7
Statutory	135,382.1	1,285.2	136,667.3	128,389.9	999.5	129,389.4	7,277.9	5.6
<b>Total Main Estimates</b>	<b>210,310.9</b>	<b>1,379.5</b>	<b>211,690.4</b>	<b>198,594.9</b>	<b>1,122.9</b>	<b>199,717.8</b>	<b>11,972.6</b>	<b>6.0</b>

*Source: 2007-2008 Estimates, p. 1-2*

## THE GOVERNMENT EXPENDITURE PLAN – AN OVERVIEW

The 2007 Budget was presented 19 March 2007, after the tabling of the *2007-2008 Estimates*. The President noted that, as a result, the Estimates do not reflect additional spending plans for the upcoming fiscal year as set out in the March 2007 Budget. They do represent the government's spending plans as announced in the May 2006 Budget as well as the November 2006 Economic and Fiscal Update. These include increased funding for the environment, defence and security, and agriculture and social

<sup>2</sup> Budgetary expenditures include the cost of servicing the public debt; operating and capital expenditures; transfer payments to other levels of government, organizations or individuals; and payments to Crown corporations. Non-budgetary expenditures (loans, investments and advances) are transactions that represent changes in the composition of the financial assets of the Government of Canada



programs. They also reflect certain reductions as a result of the 2006 \$1 billion expenditure restraint exercise. The President also assured the Committee that new spending plans outlined in the 2007 Budget will only be implemented if Parliament approves the Supplementary Estimates as they are tabled over the course of the 2007-2008 fiscal year.

In total, the 2007-2008 Main Estimates have increased by \$12.0 billion or 6.0% relative to the 2006-2007 Main Estimates, reflecting an increase of \$11.7 billion in budgetary spending and an increase of \$256.6 million in non-budgetary spending. \$7.5 billion of the \$11.7 billion year-over-year increase in budgetary spending in these Main Estimates is attributed to new programs or initiatives that first received funding through the 2006-2007 Supplementary Estimates (A) and (B). These include the Universal Child Care Benefit, funding for National Defence, and support for agriculture and public security programs.

**THE EXPENDITURE PLAN AND MAIN ESTIMATES 2007-2008**  
(\$ millions)

	Main Estimates		Change in Spending
	2006-2007	2007-2008	
Fiscal Equalization and Territorial Transfers	13,352	<b>13,819</b>	3.5%
Canada Health and Social Transfers*	28,640	<b>30,148</b>	5.3%
Elderly Benefits	30,575	<b>32,059</b>	4.9%
Employment Insurance	15,030	<b>15,075</b>	0.3%
Payments to Crown Corporations	5,194	<b>4,998</b>	-3.8%
Operating and Capital	47,481	<b>52,825</b>	11.3%
Public Debt Charges	34,395	<b>34,697</b>	0.9%
Other Transfers and Subsidies (net)	23,928	<b>26,690</b>	11.5%
<b>Total Budgetary Main Estimates</b>	<b>198,595</b>	<b>210,311</b>	<b>5.9%</b>
Reconciliation **	6,505	<b>5,568</b>	
Net Adjustment, from Net to Gross Basis of Budget Presentation	0	<b>14,893</b>	
<b>Total Budgetary Expenses</b>	<b>205,100</b>	<b>230,772</b>	<b>12.5%</b>

\*Including alternative payments for standing programs.

\*\*Adjustments to reconcile to the 2006 Budget and the 2006 Economic and Fiscal Update as well as adjustment for the impact of accrual accounting, expenses charges to previous years, and anticipated lapses.

Source: 2007-2008 Estimates, p. 1-5.

Consistent with the November 2006 Economic and Fiscal Update, total planned budgetary expenses are \$230.8 billion for the fiscal year 2007-2008.

## **EXAMINATION OF THE 2007-2008 ESTIMATES**

During the course of the Committee's initial hearings of the *2007-2008 Estimates*, Senators raised a variety of issues, some of which are discussed below.

### **A. Growth in Spending**

Senators were concerned that government spending may outpace economic growth, noting that the 2007-2008 Budgetary Main Estimates have increased by \$12.0 billion, or 6%, relative to the 2006-2007 Budgetary Main Estimates. The President noted that he shares those concerns but that, in his opinion, a more accurate representation of trends in government spending could be obtained by comparing last year's total Estimates (that is, the 2006-2007 Main Estimates and the 2006-2007 Supplementary Estimates (A) and (B)) to this fiscal year's Main Estimates. This comparison shows that the year-over-year increase in total budgetary expenditures is 1.1% or \$2.3 billion. The President agreed that there are, however, a number of new spending proposals in the March 2007 Budget, totalling some \$4.4 billion, that will be reflected in future Supplementary Estimates. He also noted that as the Budget is presented on an accrual basis of accounting, the cash-based appropriation request associated with certain budget initiatives will be larger, to the extent that funds are requested for capital spending.

### **B. Progress on Implementing Accrual Budgeting and Appropriations**

The Committee has been interested for some time in the government's progress towards implementing full accrual accounting, as recommended by the Auditor General. Mr. Moloney stated that the government will be responding by April 6, 2007 to reports from two House of Commons Standing Committees that called on the government to present a timetable for moving to accrual appropriations and accrual budgeting within departments.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Standing Committee on Government Operations and Estimates, *6<sup>th</sup> Report: Accrual Budgeting and Appropriations in the Federal Government*. December 2006. Standing Committee on Public Accounts, *12<sup>th</sup> Report: Public Accounts of Canada 2006*. December 2006.

### C. Reconciliation between Total Budgetary Main Estimates and Total Budgetary Expenses

Senators noted that while budgetary Main Estimates total \$210.3 billion, total budgetary expenses equal \$230.8 billion. This difference between the two figures is attributed to \$6.5 billion in “Reconciliation” and \$14.9 billion in “Net Adjustment, from Net to Gross Basis of Budget Presentation”.

When asked to explain the net adjustment factor, Mr Moloney explained that, since the May 2006 Budget, the budget has been presented on a different basis than the Estimates; not only on an accrual versus cash basis, but also a net versus gross basis for accounting. The move to a gross basis was a recommendation of the Auditor General who felt that presenting the Budget and financial statements on a gross basis more properly reflects the nature and size of the Government’s revenues and expenses.

Mr Moloney noted that some departments receive monies directly, for example, through user fees. In the Estimates documents, many votes are worded such that those departments have the authority from Parliament to re-spend revenues. Since Parliament is approving access to the Consolidated Revenue Fund to spend additional amounts over and above those revenues, the Estimates are presented on a net basis. Further, he explained that the \$14.9 billion adjustment includes three components. The single largest component—\$9.3 billion—can be attributed to the Canada Child Tax Benefit. For the purposes of the Estimates, this tax benefit is not voted spending, however it is treated as an expenditure in the public accounts and in the Budget. Other various departmental revenues netted against expenses total \$3.7 billion. In addition, the net adjustment includes \$1.8 billion in revenues of consolidated Crown corporations. The Senators thanked Mr Moloney for his explanation and suggested that the Treasury Board Secretariat clarify this item in future Estimates documents. He undertook to do so.

### D. EcoTrust Initiative

Senators learned that the ecoTrust initiative announced by the government will be funded through anticipated 2006-2007 budgetary surpluses and will appear in the Public Accounts, to be tabled in October 2007. Mr. Moloney confirmed the Senators’



understanding that no monies would be spent without Parliamentary approval; he noted that any amounts to be charged to the Consolidated Revenue Fund for 2006-2007 for this initiative would be included in subsequent Budget Implementation Acts.

#### E. Progress on Implementing 2006 Expenditure Reduction Initiative

In his opening remarks, the President of the Treasury Board stated that the government has secured \$1 billion in savings from ineffective programs to invest in new spending. Mr Moloney explained that \$223 million of these savings, identified in previous Estimates documents, have already been realized; the remainder is reflected in reductions to the fiscal framework for the fiscal years 2006-2007 and 2007-2008. Funding had been set aside in the fiscal framework for certain programs that had previously received spending approval by Cabinet. Under the expenditure reduction initiative, a number of these programs are no longer being implemented. Thus, the savings are not, and will not, be included in these or forthcoming Estimates documents. Senators were concerned that this approach was not fully transparent.

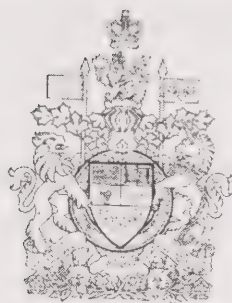
### CONCLUSION

During its initial meetings on the *2007-2008 Estimates*, the Committee debated these and other matters, including: public service staffing; changes to the administration of government grants and contributions; funding for literacy programs; regional development agencies; the status of housing and renovation programs delivered through the Canada Mortgage and Housing Corporation; and the Employment Insurance program. The Committee intends to more fully examine the government's spending plans for the 2007-2008 fiscal year, and will present further interim reports as it continues its work.

The Standing Senate Committee of National Finance respectfully presents its first interim report on the *2007-2008 Estimates*.



SÉNAT



SENATE

CANADA

**PREMIER RAPPORT INTÉRIMAIRE SUR LE  
*BUDGET DES DÉPENSES 2007-2008***

**Comité sénatorial permanent des  
finances nationales**

**TREIZIÈME RAPPORT**

*Président*

L'honorable Joseph A. Day

*Vice-présidente*

L'honorable Nancy Ruth

Mars 2007



## **PREMIER RAPPORT INTÉRIMAIRE SUR LE *BUDGET DES DÉPENSES* 2007-2008**

Conformément à son ordre de renvoi du 27 février 2007, le Comité a examiné le *Budget des dépenses 2007-2008* et présente son premier rapport provisoire.

### **INTRODUCTION**

Le *Budget des dépenses 2007-2008* a été déposé au Sénat le 27 février 2007 et a ensuite été renvoyé au Comité sénatorial permanent des finances nationales pour étude. Le Comité a réservé plusieurs dates pour l'étudier et y a consacré une première réunion le 20 mars 2007. Au cours de l'année qui vient, il compte faire d'autres rapports provisoires et présenter son rapport final avant la fin de l'exercice 2007-2008.

Le 20 mars 2007, l'honorable Vic Toews, Président du Conseil du Trésor du Canada, a témoigné devant le Comité au sujet du *Budget des dépenses 2007-2008* en compagnie de deux fonctionnaires du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada : M. David Moloney, Premier sous-secrétaire, Secteur de la gestion des dépenses, et M<sup>me</sup> Laura Danagher, Directrice exécutive, Division des opérations et prévisions de dépenses, Secteur de la gestion des dépenses.

### **LE *BUDGET PRINCIPAL DES DÉPENSES 2007-2008***

Le Président du Conseil du Trésor a d'abord donné aux sénateurs un aperçu du *Budget des dépenses 2007-2008*. Comme les précédents, il se compose de trois parties. À l'heure actuelle, le Comité examine la Partie I (« le *Plan de dépenses du gouvernement* ») et la Partie II (« le *Budget principal des dépenses* »)<sup>1</sup>. Ainsi que le président l'a expliqué, le *Budget principal* donne suite à la *Loi de crédits* en ventilant les dépenses que le Parlement autorise les divers ministères et agences à faire au cours du prochain exercice et en décrivant leurs activités et les résultats stratégiques attendus d'eux. Il informe aussi

---

<sup>1</sup> La Partie III du Budget des dépenses se compose de deux parties : les Rapports sur les plans et les priorités et les Rapports ministériels sur le rendement. Le Comité peut examiner ces documents, mais en général, il ne le fait que quand il examine les prévisions budgétaires d'un ministère ou d'une agence en particulier.

le Parlement des rajustements apportés aux dépenses législatives, c'est-à-dire les dépenses qu'il a déjà approuvées.

Le *Budget des dépenses 2007-2008* donne de l'information sur les dépenses budgétaires et non-budgétaires autorisées. Le Tableau 1 ci-dessous compare ces dépenses à celles qui avaient été autorisées dans le *Budget principal des dépenses de 2006-2007*. Comme le président l'a expliqué, le *Budget principal* donne de l'information sur les dépenses budgétaires totales prévues de 210,3 milliards de dollars, dont des dépenses législatives de 135,4 milliards de dollars et des crédits votés de 74,9 milliards de dollars<sup>2</sup>. Il renseigne aussi sur des dépenses non-budgétaires de 1,4 milliard de dollars, lesquelles consistent en 0,1 milliard de dollars en crédits votés et en 1,3 milliard de dollars de dépenses législatives.

#### MONTANT TOTAL DU BUDGET PRINCIPAL DES DÉPENSES (en millions de dollars)

	2007-2008			2006-2007			Variation des dépenses totales	
	Budgétaires	Non-budgétaires	Total	Budgétaires	Non-budgétaires	Total	\$	%
Votées	74 928,8	94,3	75 023,1	70 205,0	123,4	70 328,4	4 694,7	6,7
Législatives	135 382,1	1 285,2	136 667,3	128 389,9	999,5	129 389,4	7 277,9	5,6
<b>Budget principal Total</b>	<b>210 310,9</b>	<b>1 379,5</b>	<b>211 690,4</b>	<b>198 594,9</b>	<b>1 122,9</b>	<b>199 717,8</b>	<b>11 972,6</b>	<b>6,0</b>

Source : *Budget des dépenses 2007-2008*, p. 1-2

### LE PLAN DE DÉPENSES DU GOUVERNEMENT – SURVOL

Le Budget 2007 a été présenté le 19 mars 2007, après le dépôt du *Budget des dépenses 2007-2008*. Comme le Président du Conseil du Trésor l'a signalé, ce budget de dépenses ne tient pas compte des plans de dépenses supplémentaires établis en vue du prochain exercice et décrits dans le Budget de mars 2007. Ce budget de dépenses

<sup>2</sup> Les dépenses budgétaires incluent les frais du service de la dette publique; les dépenses de fonctionnement et d'équipement; les paiements de transfert aux gouvernements des autres ordres, aux organisations ou aux particuliers; et les paiements aux sociétés d'État. Les dépenses non-budgétaires (prêts, investissements et avances) sont des transactions qui correspondent à des modifications à la composition des actifs financiers du gouvernement du Canada.

représente donc les plans de dépenses que le gouvernement a annoncés dans le Budget de mai 2006 et dans sa mise à jour économique et financière de novembre 2006. Il prévoit une augmentation des crédits affectés à l'environnement, à la défense et à la sécurité, à l'agriculture et aux programmes sociaux. Il intègre de plus certaines réductions consécutives à l'initiative de 2006 visant à réduire les dépenses d'un milliard de dollars. Le président a également assuré au Comité que les nouveaux plans de dépenses annoncés dans le Budget de 2007 ne seront mis à exécution que si le Parlement approuve les budgets supplémentaires qui seront déposés au cours de l'exercice 2007-2008.

Au total, le *Budget principal des dépenses 2007-2008* a augmenté de 12,0 milliards de dollars (6,0 p. 100) par rapport à celui de 2006-2007, dont 11,7 milliards de dollars en dépenses budgétaires et 256,6 millions de dollars en dépenses non budgétaires. Cette augmentation de 11,7 milliards de dollars est attribuable, pour 7,5 milliards de dollars, à de nouveaux programmes ou initiatives que le gouvernement a commencé à financer au moyen des *Budgets supplémentaires (A) et (B) 2006-2007*. Ce sont notamment la Prestation universelle pour la garde d'enfants, l'augmentation du budget de la Défense nationale et le soutien de programmes agricoles et de sécurité publique.

### LE PLAN DE DÉPENSES ET LE BUDGET PRINCIPAL DES DÉPENSES 2007-2008 (en millions de dollars)

	Budget principal		Variation des dépenses
	2006-2007	2007-2008	
Péréquation et financement des territoires	13 352	<b>13 819</b>	3,5%
Transferts canadiens en matière de santé et de programmes sociaux*	28 640	<b>30 148</b>	5,3%
Prestations aux aînés	30 575	<b>32 059</b>	4,9%
Assurance-emploi	15 030	<b>15 075</b>	0,3%
Paiements aux sociétés d'État	5 194	<b>4 998</b>	-3,8%
Fonctionnement et capital	47 481	<b>52 825</b>	11,3%
Frais de la dette publique	34 395	<b>34 697</b>	0,9%
Autres paiements de transfert et subventions (montant net)	23 928	<b>26 690</b>	11,5%
<b>Montant total des dépenses budgétaires du Budget principal des dépenses</b>	<b>198 595</b>	<b>210 311</b>	<b>5,9%</b>
Rapprochement**	6 505	<b>5 568</b>	
Rajustement net, avec des données brutes au lieu de données nettes	0	<b>14 893</b>	
<b>Total des dépenses budgétaires</b>	<b>205 100</b>	<b>230 772</b>	<b>12,5%</b>



\* Y compris les paiements de remplacement au titre des programmes permanents.

\*\* Rajustements au titre du rapprochement avec le budget 2006 et la mise à jour économique et financière de novembre 2006, et rajustements effectués en raison de la comptabilité d'exercice, des charges imputées aux exercices précédents et d'une péremption prévue.

Source : *Budget des dépenses 2007-2008*, p. 1-5.

Comme le gouvernement l'avait prédit dans sa mise à jour économique et financière de novembre 2006, le total des dépenses budgétaires prévues pour l'exercice 2007-2008 est de 230,8 milliards de dollars.

## **L'EXAMEN DU *BUDGET DES DÉPENSES 2007-2008***

Lors des premières audiences consacrées *Budget des dépenses 2007-2008* par le Comité, les sénateurs ont soulevé un certain nombre de questions, dont certaines sont décrites ci-après.

### **A. La croissance des dépenses**

Les sénateurs craignaient que les dépenses du gouvernement ne croissent plus vite que l'économie, notant que le Budgétaire du Budget principal des dépenses 2007-2008 a augmenté de 12,0 milliards de dollars, ou 6 p. 100, par rapport à celui de 2006-2007. Le Président du Conseil du Trésor a signalé qu'il partage ces inquiétudes, mais qu'à son avis, on peut se faire une idée plus exacte des tendances des dépenses gouvernementales en comparant le total du budget des dépenses de l'année dernière (c'est-à-dire le total du *Budget principal des dépenses* et des *Budgets supplémentaires de dépenses (A) et (B)* 2006-2007) au *Budget principal des dépenses* de l'exercice courant. Cette comparaison révèle une augmentation de 1,1 p. 100 ou 2,3 milliards de dollars du total des dépenses budgétaires. Il a toutefois admis que le Budget de mars 2007 propose un certain nombre de dépenses nouvelles dont le total s'élève à quelque 4,4 milliards de dollars et qui figureront dans un prochain budget supplémentaire. Il a aussi fait remarquer que, comme le budget est établi suivant la méthode de la comptabilité d'exercice, les crédits en espèces demandés à l'égard de certaines initiatives budgétaires seront plus importants, à telle enseigne que des fonds sont demandés pour financer les dépenses en capital.

## B. Les progrès réalisés vers la budgétisation et l'affectation des crédits selon la comptabilité d'exercice

Le Comité observe depuis quelque temps les progrès réalisés par le gouvernement vers le recours universel à la comptabilité d'exercice, recommandé par la vérificatrice générale. M. Moloney a déclaré que le gouvernement répondrait au plus tard le 6 avril 2007 aux rapports de deux comités permanents de la Chambre des communes l'exhortant à annoncer l'échéancier selon lequel les ministères devront faire leur budgétisation et affecter leurs crédits selon la méthode de la comptabilité d'exercice<sup>3</sup>.

## C. Le rapprochement entre le Budgétaire total du Budget principal des dépenses et les dépenses totales prévues dans le *Budget principal*

Les sénateurs ont fait remarquer que si le Budgétaire du Budget principal des dépenses s'élève en tout à 210,3 milliards de dollars, les dépenses totales prévues dans le *Budget principal* atteignent, elles, 230,8 milliards de dollars. Cet écart est attribuable aux 6,5 milliards de dollars inscrits sous « Rapprochement » et aux 14,9 milliards de dollars inscrits sous « Rajustement net, avec des données brutes au lieu de données nettes ».

Prié d'expliquer le facteur de rajustement net, M. Moloney a dit qu'à l'instar du Budget de mai 2006, le Budget n'a pas été établi selon la même méthode que le *Budget des dépenses*. En effet, non seulement l'a-t-il été selon la méthode de la comptabilité d'exercice plutôt que selon celle de la comptabilité de caisse, mais la comptabilité a été basée sur des données brutes plutôt que sur des données nettes. L'utilisation de données brutes a été recommandée par la vérificatrice générale, qui estimait que baser le Budget et les états financiers sur des données brutes permet de rendre compte plus exactement de la nature et de l'importance des recettes et des dépenses du gouvernement.

M. Moloney a indiqué que certains ministères prélèvent des fonds directement, par exemple au moyen de frais d'utilisation. Dans les documents budgétaires, le Parlement les autorise, par le libellé de beaucoup de crédits, à dépenser les recettes en question. Comme le Parlement leur permet de dépenser encore plus en puisant ce qui

---

<sup>3</sup> Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires, 6<sup>e</sup> rapport : *La comptabilité d'exercice pour la budgétisation et l'affectation des crédits au gouvernement fédéral*. Décembre 2006. Comité permanent des comptes publics, 12<sup>e</sup> rapport : *Les comptes publics du Canada 2006*. Décembre 2006.

manque dans le Trésor, le *Budget des dépenses* est basé sur des données nettes. Le président a de plus expliqué que le rajustement de 14,9 milliards de dollars est composé de trois éléments. Le plus important des trois — 9,3 milliards de dollars — est attribuable à la Prestation fiscale canadienne pour enfants. Aux fins du *Budget des dépenses*, cette prestation n'est pas considérée comme une dépense votée, même si elle est traitée comme une dépense dans les comptes publics et le Budget. Les autres recettes des ministères excèdent leurs dépenses de 3,7 milliards de dollars. En outre, le rajustement net comprend des recettes de 1,8 milliard de dollars provenant de sociétés d'État consolidées. Les sénateurs ont remercié M. Moloney de son explication et ont suggéré au Secrétariat du Conseil du Trésor de clarifier ce point dans ses futurs documents budgétaires. Il a promis de le faire.

#### D. L'initiative écoFiducie Canada

Les sénateurs ont appris que l'initiative écoFiducie Canada annoncée par le gouvernement serait financée au moyen des excédents budgétaires prévus pour l'exercice 2006-2007 et figurera dans les Comptes publics qui seront déposés en octobre 2007. M. Moloney a confirmé ce qu'ils pressentaient, à savoir qu'aucune dépense ne serait effectuée sans l'autorisation du Parlement; il a signalé que toutes les sommes imputées sur le Trésor au titre de 2006-2007 à l'égard de cette initiative seraient incluses dans les fonds demandés dans les futures lois d'exécution du Budget.

#### E. Les progrès réalisés dans l'application de l'initiative de 2006 visant à réduire les dépenses

Dans sa déclaration liminaire, le Président du Conseil du Trésor a dit que l'élimination de programmes inefficaces permettra au gouvernement d'économiser un milliard de dollars qu'il va affecter à de nouveaux postes de dépenses. M. Moloney a expliqué que le gouvernement en avait déjà épargné 223 millions de dollars en faisant des économies déjà mentionnées dans des documents budgétaires précédents; le reste proviendra de réductions effectuées dans les cadres financiers des exercices 2006-2007 et 2007-2008. Le cadre financier affectait des fonds à certains programmes dont le Cabinet avait déjà approuvé le budget. Un certain nombre de ces programmes ont été démantelés



dans le cadre de l'initiative de réduction des dépenses. Les économies ainsi réalisées ne sont pas mentionnées dans les documents budgétaires à l'étude et ne le seront pas non plus dans les documents à venir. Les sénateurs estiment que cette façon de faire n'est pas parfaitement transparente.

## CONCLUSION

Lors des premières réunions qu'il a consacrées à l'étude du *Budget des dépenses 2007-2008*, le Comité a discuté de ces questions et d'autres, notamment de la dotation dans la fonction publique; des changements apportés à l'administration des subventions et contributions du gouvernement; du financement des programmes d'alphabétisation; des organismes de développement régional; du statut de programmes de logement et de rénovation de la Société canadienne d'hypothèques et de logement; et du Régime d'assurance-emploi. Le Comité entend faire un examen poussé des plans de dépenses du gouvernement pour l'exercice 2007-2008 et présenter d'autres rapports provisoires.

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales présente respectueusement son premier rapport provisoire sur le *Budget des dépenses 2007-2008*.

**Monday, March 27, 2007**

*Department of Finance Canada:*

Baxter Williams, Personal Income Tax Division, Tax Policy Branch;

Don Wilson, Senior Chief, Personal Income Tax Division, Tax Policy Branch.

**Le mardi 27 mars 2007**

*Ministère des Finances Canada :*

Baxter Williams, Division de l'impôt des particuliers, Direction de la politique de l'impôt;

Don Wilson, chef principal, Division de l'impôt des particuliers, Direction de la politique de l'impôt.



*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada –  
Publishing and Depository Services  
Ottawa, Ontario K1A 0S5

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –  
Les Éditions et Services de dépôt  
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

#### APPEARING

**Tuesday, February 27, 2007**

The Honourable Vic Toews, P.C., M.P., President of the Treasury Board.

**Tuesday, March 20, 2007**

The Honourable Vic Toews, P.C., M.P., President of the Treasury Board.

#### WITNESSES

**Tuesday, February 27, 2007**

*Treasury Board of Canada, Secretariat:*

David Moloney, Senior Assistant Secretary, Expenditure Management Sector;

Laura Danagher, Executive Director, Expenditure Operations and Estimates Division, Expenditure Management Sector.

**Tuesday, March 20, 2007**

*Treasury Board of Canada, Secretariat:*

David Moloney, Senior Assistant Secretary, Expenditure Management Sector;

Laura Danagher, Executive Director, Expenditure Operations and Estimates Division, Expenditure Management Sector.

*(Continued on previous page)*

#### COMPARAÎT

**Le mardi 27 février 2007**

L'honorable Vic Toews, C.P., député, président du Conseil Trésor.

**Le mardi 20 mars 2007**

L'honorable Vic Toews, C.P., député, président du Conseil Trésor.

#### TÉMOINS

**Le mardi 27 février 2007**

*Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada :*

David Moloney, secrétaire adjoint principal, Secteur de la gestion des dépenses;

Laura Danagher, directrice exécutive, Division des opérations et des prévisions de dépenses, Secteur de la gestion des dépenses.

**Le mardi 20 mars 2007**

*Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada :*

David Moloney, secrétaire adjoint principal, Secteur de la gestion des dépenses;

Laura Danagher, directrice exécutive, Division des opérations et des prévisions de dépenses, Secteur de la gestion des dépenses.

*(Suite à la page précédente)*







First Session  
Thirty-ninth Parliament, 2006-07

## SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# National Finance

*Chair:*

The Honourable JOSEPH A. DAY

Tuesday, April 17, 2007  
Tuesday, April 24, 2007

**Issue No. 12**

### Thirteenth and fourteenth meetings on:

Issues relating to the vertical and horizontal  
fiscal balances among the various orders  
of government in Canada

INCLUDING:

THE FOURTEENTH REPORT OF THE COMMITTEE  
(2007-2008 Budget — Study of Fiscal Balance)

APPEARING:

The Honourable Harry Van Mulligen, M.L.A.,  
Minister of Government Relations,  
Province of Saskatchewan

WITNESSES:  
(See back cover)

Première session de la  
trente-neuvième législature, 2006-2007

## SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Finances nationales

*Président :*

L'honorable JOSEPH A. DAY

Le mardi 17 avril 2007  
Le mardi 24 avril 2007

**Fascicule n° 12**

### Treizième et quatorzième réunions concernant :

Les questions relatives à l'équilibre fiscal vertical  
et horizontal entre les divers niveaux  
de gouvernement du Canada

Y COMPRIS :

LE QUATORZIÈME RAPPORT DU COMITÉ  
(Le budget 2007-2008 — l'étude de l'équilibre fiscal)

COMPARAÎT :

L'honorable Harry Van Mulligen, M.A.L.,  
ministre des Relations gouvernementales,  
province de la Saskatchewan

TÉMOINS :  
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE  
ON NATIONAL FINANCE

The Honourable Joseph A. Day, *Chair*

The Honourable Nancy Ruth, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Biron	* LeBreton, P.C.
Di Nino	(or Comeau)
Eggleton, P.C.	Mitchell
Fox, P.C.	Murray, P.C.
* Hervieux-Payette, P.C.	Ringuette
(or Tardif)	Rompkey, P.C.
	Stratton

\*Ex officio members

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES FINANCES NATIONALES

*Président* : L'honorable Joseph A. Day

*Vice-présidente* : L'honorable Nancy Ruth

et

Les honorables sénateurs :

Biron	* LeBreton, C.P.
Di Nino	(ou Comeau)
Eggleton, C.P.	Mitchell
Fox, C.P.	Murray, C.P.
* Hervieux-Payette, C.P.	Ringuette
(ou Tardif)	Rompkey, C.P.
	Stratton

\*Membres d'office

(Quorum 4)

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Tuesday, April 17, 2007  
(33)

[English]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9:33 a.m. in room 9, Victoria Building, the Chair, the Honourable Joseph A. Day, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Biron, Day, Di Nino, Eggleton, P.C., Mitchell, Murray, P.C., Nancy Ruth, Ringuette and Stratton (9).

*In attendance:* Tara Gray and Lydia Scratch, Analysts, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament, and Cathy Piccinin, Deputy Principal Clerk, Committees Directorate, the Senate.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, September 27, 2006, the committee continued its study on issues relating to the vertical and horizontal fiscal balances among the various orders of government in Canada. (*For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 3, dated September 26, 2006.*)

**APPEARING:**

The Honourable Harry Van Mulligen, M.L.A., Minister of Government Relations, Province of Saskatchewan.

**WITNESSES:***Government of Saskatchewan:*

Dylan Jones, Assistant Deputy Minister, Department of Government Relations;

Erin Brady, Analyst, Department of Finance.

The Chair made an opening statement.

The Honourable Harry Van Mulligen made a statement and, together with the other witnesses, answered questions.

At 10:32 a.m., the committee suspended.

At 10:36 a.m., pursuant to rule 92(2)(e), the committee resumed in camera to consider a draft future agenda.

It was agreed that senators' staff be authorized to remain in the room during the in camera session.

At 10:49 a.m. the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le mardi 17 avril 2007  
(33)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui, à 9 h 33, dans la salle 9 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Joseph A. Day (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Biron, Day, Di Nino, Eggleton, C.P., Mitchell, Murray, C.P., Nancy Ruth, Ringuette et Stratton (9).

*Également présentes :* Tara Gray et Lydia Scratch, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, et Cathy Piccinin, greffière principale adjointe, Direction des comités du Sénat.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 27 septembre 2006, le comité poursuit son examen des questions relatives à l'équilibre fiscal vertical et horizontal entre les divers ordres de gouvernement au Canada (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 3 des délibérations du comité du 26 septembre 2006.*)

**COMPARAÎT :**

L'honorable Harry Van Mulligen, M.A.L., ministre des Relations gouvernementales, province de la Saskatchewan.

**TÉMOINS :***Gouvernement de la Saskatchewan :*

Dylan Jones, sous-ministre adjoint, ministère des Relations gouvernementales;

Erin Brady, analyste, ministère des Finances.

Le président fait une déclaration.

L'honorable Harry Van Mulligen fait une déclaration puis, aidé d'autres témoins, répond aux questions.

À 10 h 32, la séance est interrompue.

À 10 h 36, conformément à l'alinéa 92(2)e) du Règlement, le comité poursuit la séance à huis clos afin d'examiner une ébauche de programme pour ses futures séances.

Il est convenu que le personnel des sénateurs soit autorisé à demeurer dans la salle pendant la séance à huis clos.

À 10 h 49, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :



OTTAWA, Tuesday, April 24, 2007  
(34)

[English]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9:02 a.m. in room 9, Victoria Building, the Chair, the Honourable Joseph A. Day, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Biron, Day, Eggleton, P.C., Mitchell, Murray, P.C., Nancy Ruth, Ringuette and Stratton (8).

*In attendance:* Tara Gray and Lydia Scratch, Analysts, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament, and Cathy Piccinin, Deputy Principal Clerk, Committees Directorate, the Senate.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, September 27, 2006, the committee continued its study on issues relating to the vertical and horizontal fiscal balances among the various orders of government in Canada. (*For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 3, dated September 26, 2006.*)

WITNESSES:

*Department of Finance Canada:*

Barbara Anderson, Assistant Deputy Minister, Federal-Provincial Relations and Social Policy Branch;

Frank Vermaeten, General Director, Federal-Provincial Relations and Social Policy Branch;

Mark Haney, Chief, Transport and Corporate Analysis, Department of Finance;

Glenn Campbell, Senior Chief, Federal-Provincial Relations and Social Policy Branch.

François Delorme, Director, Economic Development and Corporate Finance.

Barbara Anderson and Frank Vermaeten each made a statement and, together with the other witnesses, answered questions.

At 10:44 a.m. the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

*La greffière intérimaire du comité,*

Lynn Gordon

*Acting Clerk of the Committee*

OTTAWA, le mardi 24 avril 2007  
(34)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui, à 9 h 2, dans la salle 9 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Joseph A. Day (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Biron, Day, Eggleton, C.P., Mitchell, Murray, C.P., Nancy Ruth, Ringuette et Stratton (8).

*Également présentes :* Tara Gray et Lydia Scratch, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, et Cathy Piccinin, greffière principale adjointe, Direction des comités du Sénat.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 27 septembre 2006, le comité poursuit son examen des questions relatives à l'équilibre fiscal vertical et horizontal entre les divers ordres de gouvernement au Canada. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 3 des délibérations du comité du 26 septembre 2006.*)

TÉMOINS :

*Ministère des Finances Canada :*

Barbara Anderson, sous-ministre adjointe, Direction des relations fédérales-provinciales et de la politique sociale;

Frank Vermaeten, directeur général, Direction des relations fédérales-provinciales et de la politique sociale;

Mark Haney, chef, Analyse du transport et des finances intégrées, ministère des Finances;

Glenn Campbell, chef principal, Direction des relations fédérales-provinciales et de la politique sociale;

François Delorme, directeur, Direction du développement économique et des finances intégrées.

Barbara Anderson et Frank Vermaeten font chacun une déclaration puis, aidés d'autres témoins, répondent aux questions.

À 10 h 44, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

**REPORT OF THE COMMITTEE**

Tuesday, April 17, 2007

The Standing Senate Committee on National Finance has the honour to present its

**FOURTEENTH REPORT**

Your Committee, which was authorized by the Senate on Wednesday, September 27, 2006, to examine and report on issues relating to the vertical and horizontal fiscal balances among the various orders of government in Canada, respectfully requests funds for the fiscal year ending March 31, 2008.

Pursuant to Chapter 3:06, section 2(1)(c), of the *Senate Administrative Rules*, the budget submitted to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration and the report thereon of that Committee are appended to this report.

Respectfully submitted,

**RAPPORT DU COMITÉ**

Le mardi 17 avril 2007

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales a l'honneur de présenter son

**QUATORZIÈME RAPPORT**

Votre Comité, autorisé par le Sénat le mercredi 27 septembre 2006 à examiner, pour en faire rapport, les questions relatives à l'équilibre fiscal vertical et horizontal entre les divers niveaux de gouvernement du Canada, demande respectueusement des fonds pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 2008.

Conformément au Chapitre 3:06, section 2(1)(c), du *Règlement administratif du Sénat*, le budget présenté au Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration, ainsi que le rapport s'y rapportant, sont annexés au présent rapport.

Respectueusement soumis,

*Le président*

JOSEPH A. DAY

*Chair*

**STANDING SENATE COMMITTEE ON  
NATIONAL FINANCE**

**STUDY OF FISCAL BALANCE**

**APPLICATION FOR BUDGET AUTHORIZATION  
FOR THE FISCAL YEAR ENDING MARCH 31, 2008**

Extract from the *Journals of the Senate* of Wednesday,  
September 27, 2006:

The Honourable Senator Nancy Ruth, for the  
Honourable Senator Day, moved, seconded by the  
Honourable Senator Stratton:

That the Standing Senate Committee on National  
Finance be authorized to examine and report on issues  
relating to the vertical and horizontal fiscal balances among  
the various orders of government in Canada; and

That the Committee report no later than June 30, 2007.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

*Le greffier du Sénat*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Senate*

**COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
FINANCES NATIONALES**

**ÉTUDE DE L'ÉQUILIBRE FISCAL**

**DEMANDE D'AUTORISATION DE BUDGET POUR  
L'EXERCICE FINANCIER SE TERMINANT  
LE 31 MARS 2008**

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 27 septembre  
2006 :

L'honorable sénateur Nancy Ruth, au nom de  
l'honorable sénateur Day, propose, appuyée par  
l'honorable sénateur Stratton,

Que le Comité sénatorial permanent des finances  
nationales soit autorisé à étudier, pour en faire rapport, les  
questions relatives à l'équilibre fiscal vertical et horizontal  
entre les divers niveaux de gouvernement du Canada; et

Que le Comité dépose son rapport au plus tard  
le 30 juin 2007.

Après débat,

The question being put on the motion, it was adopted.



**SUMMARY OF EXPENDITURES**

Professional and Other Services	\$ 11,200
Transportation and Communications	—
All Other Expenditures	<u>1,000</u>
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 12,200</b>

The above budget was approved by the Standing Senate Committee on National Finance.

The undersigned or an alternate will be in attendance on the date that this budget is considered.

Date \_\_\_\_\_  
The Honourable Joseph A. Day  
Chair, Standing Senate Committee on  
National Finance

Date \_\_\_\_\_  
The Honourable George J. Furey  
Chair, Standing Committee on Internal  
Economy, Budgets, and Administration

**For Information Only**

Fiscal Year	Budget approved	Expenditures
2006-2007	\$17,500	*\$400

\* As of March 6, 2007.

**SOMMAIRE DES DÉPENSES**

Services professionnels et autres	11 200 \$
Transports et communications	—
Autres dépenses	<u>1 000</u>
<b>TOTAL</b>	<b>12 200 \$</b>

Le budget ci-dessus a été approuvé par le Comité sénatorial permanent des Finances nationales.

Le soussigné ou son remplaçant assistera à la séance au cours de laquelle le présent budget sera étudié.

Date \_\_\_\_\_  
L'honorable Joseph A. Day  
Président du Comité sénatorial permanent  
des Finances nationales

Date \_\_\_\_\_  
L'honorable George J. Furey  
Président du Comité permanent de la régie  
interne, des budgets et de l'administration

**Pour information seulement**

Exercice financier	Budgets approuvés	Dépenses
2006-2007	17,500\$	*400\$

\* En date du 6 mars 2007.

**STANDING SENATE COMMITTEE ON  
NATIONAL FINANCE**

**STUDY OF FISCAL BALANCE**

**APPLICATION FOR BUDGET AUTHORIZATION  
FOR THE FISCAL YEAR ENDING MARCH 31, 2008**

**PROFESSIONAL AND OTHER SERVICES**

<b>1. Working Meals</b>	<b>\$ <u>11,200</u></b>	
20 breakfasts at \$60 + 20 dinners at \$500		
Total		\$ 11,200

**ALL OTHER EXPENDITURES**

<b>1. Miscellaneous</b>	<b>\$ <u>1,000</u></b>	
Total		\$ <u>1,000</u>
<b>TOTAL</b>		<b>\$ 12,200</b>

The Senate administration has reviewed this budget application.

\_\_\_\_\_  
Heather Lank, Principal Clerk, Committees Directorate

\_\_\_\_\_  
Date

\_\_\_\_\_  
Hélène Lavoie, Director of Finance

\_\_\_\_\_  
Date

**COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES FINANCES NATIONALES****ÉTUDE DE L'ÉQUILIBRE FISCAL****DEMANDE D'AUTORISATION DE BUDGET POUR  
L'EXERCICE FINANCIER SE TERMINANT LE 31 MARS 2008****SERVICES PROFESSIONNELS ET AUTRES****1. Repas de travail**

20 petits-déjeuners à 60\$ + 20 soupers à 500\$

11 200 \$

Total

11 200 \$

**AUTRES DÉPENSES****1. Divers**1 000 \$

Total

1 000 \$**TOTAL****12 200 \$**

L'administration du Sénat a examiné la présente demande d'autorisation budgétaire.

Heather Lank, greffière principale, Direction des comités

\_\_\_\_\_  
Date

Hélène Lavoie, directrice des Finances

\_\_\_\_\_  
Date



## APPENDIX (B) TO THE REPORT

Thursday, March 29, 2007

The Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration has examined the budget presented to it by the Standing Senate Committee on National Finance for the proposed expenditures of the said Committee for the fiscal year ending March 31, 2008 for the purpose of its special study on fiscal balance, as authorized by the Senate on Wednesday, September 27, 2006. The said budget is as follows:

Professional and Other Services	\$ 11,200
Transportation and Communications	0
All Other Expenditures	<u>1,000</u>
Total	\$ 12,200

Respectfully submitted,

*Le président,*

GEORGE J. FUREY

*Chair*

## ANNEXE (B) AU RAPPORT

Le jeudi 29 mars 2007

Le Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration a examiné le budget qui lui a été présenté par le Comité sénatorial permanent des finances nationales concernant les dépenses projetées dudit Comité pour l'exercice se terminant le 31 mars 2008 aux fins de leur étude spéciale sur l'équilibre fiscal, tel qu'autorisé par le Sénat le mercredi 27 septembre 2006. Ledit budget se lit comme suit:

Services professionnels et autres	11 200 \$
Transports et communications	0
Autres dépenses	<u>1 000</u>
Total	12 200 \$

Respectueusement soumis,

## EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, April 17, 2007

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9:33 a.m. to study and report on issues related to the vertical and horizontal fiscal balances among the various orders of government in Canada.

**Senator Joseph A. Day** (Chairman) in the chair.

[Translation]

**The Chairman:** Welcome every one. I call this meeting of the Senate Standing Committee on National Finance to order.

My name is Joseph Day, senator for New Brunswick and chairman of this committee.

[English]

On September 27th, 2006, the Standing Senate Committee on National Finance was authorized by the Senate to examine and report on issues relating to the vertical and horizontal fiscal balances among the various orders of government in Canada and to report back no later than June 30, 2007. In the fall of 2006, committee members heard presentations by key officials from various provincial and territorial government departments, academics, and policy and market experts from across the country. The hearings took place over a six-week period.

On December 12, 2006, the committee issued an interim report, entitled *The Horizontal Fiscal Balance: Towards A Principled Approach*, as a part of its ongoing study of Canada's fiscal arrangements with provinces, territories and municipalities.

The committee, at that time, did not have an opportunity to hear from representatives from the Province of Saskatchewan, so we are very pleased to welcome the Honourable Harry Van Mulligen, Minister of Government Relations for the Province of Saskatchewan. Mr. Van Mulligen was first elected in 1986, re-elected in 1991, 1995, 1999, 2003 — I will stop and congratulate you on all of those victories — and then in 2006 he was appointed Minister of Government Relations for the Province of Saskatchewan. He previously served as Minister of Finance, Minister Responsible for SaskEnergy, Government House Leader, Minister of Social Services, Minister Responsible for Disability Issues and Minister Responsible for Seniors. He has also served the legislature as chair of the Public Accounts Committee and as chair of the Crown Corporations Committee.

Joining the minister today from the Government of Saskatchewan are Mr. Jones, Assistant Deputy Minister, Department of Government Relations, and Ms. Brady, Analyst, Department of Finance.

We understand you have another engagement at 10:30.

Prior to commencing, the Senate committee would like to express to the people of Saskatchewan our sincere condolences on the death of Senator Jack Wiebe. Senator Wiebe served on this

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 17 avril 2007

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 h 33 pour étudier, afin d'en faire rapport, les questions relatives à l'équilibre fiscal vertical et horizontal entre les divers niveaux de gouvernement du Canada.

**Le sénateur Joseph A. Day** (*président*) occupe le fauteuil.

[Français]

**Le président :** Bonjour à tous. Je déclare la réunion du Comité sénatorial permanent des finances nationales ouverte.

Je m'appelle Joseph Day, je représente la province du Nouveau-Brunswick au Sénat, et je suis président de ce comité.

[Traduction]

Le 27 septembre 2006, le Comité sénatorial permanent des finances nationales a été mandaté par le Sénat pour examiner, en vue d'en faire rapport au plus tard le 30 juin 2007, les questions relatives à l'équilibre fiscal vertical et horizontal entre les divers niveaux de gouvernement au Canada. À l'automne 2006, le comité a entendu les témoignages des principaux hauts fonctionnaires des divers ministères territoriaux et provinciaux, de chercheurs du milieu universitaire et d'experts de la politique et des marchés venus des quatre coins du pays. Les audiences se sont déroulées sur une période de six semaines.

Le 12 décembre 2006, le comité a déposé un rapport provisoire intitulé *L'équilibre fiscal horizontal : Vers une démarche fondée sur des principes*, dans le cadre de son étude en cours des arrangements fiscaux du Canada avec les provinces, les territoires et les administrations municipales.

Le comité n'avait alors pas eu le temps d'entendre les porte-parole de la province de la Saskatchewan, de sorte que c'est avec grand plaisir que nous accueillons aujourd'hui l'honorable Harry Van Mulligen, ministre des Relations gouvernementales de la Saskatchewan. Élu en 1986 pour un premier mandat, par la suite renouvelé en 1991, en 1995, en 1999 et en 2003 — je prends le temps de le féliciter de toutes ces victoires —, M. Van Mulligen a été nommé, en 2006, au portefeuille actuel. Il avait auparavant été ministre des Finances, ministre responsable de SaskEnergy, leader de l'assemblée législative pour le gouvernement, ministre des Services sociaux, ministre responsable des personnes handicapées et ministre responsable des aînés. Il a aussi présidé le comité des comptes publics et celui des sociétés d'État.

Le ministre est accompagné aujourd'hui de M. Jones, sous-ministre adjoint aux Affaires gouvernementales, et de Mme Brady, analyste au ministère des Finances.

Nous croyons savoir que vous devez nous quitter à 10 h 30.

Avant de commencer, le comité tient à exprimer à la population de la Saskatchewan ses sincères condoléances à l'occasion du décès du sénateur Jack Wiebe, qui a été membre

committee, as well as on a number of other Senate committees. He has served the province of Saskatchewan very well. All senators join with me in expressing our condolences.

Please proceed, Mr. Minister.

**Hon. Harry Van Mulligen, M.L.A., Minister of Government Relations, Province of Saskatchewan:** Thank you for those kind words. For those of us who knew Jack, and many of us around this table, in my view, he was always a prince of a guy. He was extremely well regarded in Saskatchewan by people of all political stripes because he was the type of person able to work with all kinds of interests and reach out to many people. He was great as our lieutenant governor because he was seen as a unifying force by all of us. He will be missed, so thank you for those kind words.

Thank you, too, for this opportunity to appear before you and to assist you in your deliberations as you continue to struggle with what is surely one of the more vexing questions to face our federation: How should fiscal resources be distributed and dealt with in our country, both from the viewpoint of the capacities of the federal government and the provinces and territories? How should we distribute fiscal resources among the provinces and territories? I want to commend you for taking on what must seem to be a task without end. We do appreciate the Senate's work in this regard, and we commend you on that.

In today's presentation, I want to deal with three issues primarily. One is the question of equalization. In our view, there is still a fairness issue that is unresolved. The second is the issue of per capita transfers and a change in position by the federal government with respect to per capita transfers. Third is the question of the unilateral federal process. I shall address each of these in turn, if I may.

First is the question of equalization, and this is the promise that the federal government made to ensure that non-renewable natural resource revenues are removed from the equalization formula to encourage economic growth. I might say, too, that that was a promise made without qualification, in the case of Saskatchewan, and I assume to the rest of the country. There was no mention of a cap or any other qualifications that might cause people to think that it was anything but a clear commitment.

The promise to us recognized that the equalization program essentially resulted in provinces selling assets to fund core programs, and that has not changed, and that equalization clawbacks are also a disincentive to economic development, and that has not changed for Saskatchewan.

First, I want to deal with the question of the cap. The bottom line of the federal proposal is that the option to exclude resource revenues is essentially offset by the introduction of a cap where 100 per cent of resource revenues are included. For 2007-08, the

de notre comité et de plusieurs autres comités sénatoriaux. Il a très bien servi les intérêts de la Saskatchewan. Tous les collègues se joignent à moi pour vous exprimer toute notre sympathie.

Monsieur le ministre, si vous voulez bien commencer.

**L'honorable Harry Van Mulligen, M.A.L., ministre des Relations gouvernementales, province de la Saskatchewan:** Je vous remercie de ces propos bienveillants. Ceux d'entre nous, et ils sont nombreux à la table aujourd'hui, qui ont connu Jack savent à quel point c'était de l'or en barre. Tous en Saskatchewan, quelle qu'ait été leur couleur politique, le tenaient en très haute estime parce que c'était le genre d'homme capable de composer avec toutes sortes d'intérêts et de rejoindre bien des gens. Tous l'ont bien aimé comme lieutenant-gouverneur de la province, perçu comme il l'était comme étant une force de cohésion. Il nous manquera, et je vous suis donc reconnaissant d'avoir eu ces bienveillantes paroles à sa mémoire.

Je vous remercie également de m'offrir l'occasion de comparaître pour vous aider dans vos délibérations au sujet d'une question sûrement des plus vexantes pour la fédération, soit de savoir comment il faudrait distribuer et traiter les ressources fiscales au Canada, du point de vue tant de la capacité du gouvernement fédéral que de celle des provinces et des territoires. Comment devrait-on les répartir entre les provinces et les territoires? Je tiens à vous féliciter d'avoir entamé ce travail qui doit vous sembler sans fin. Nous savons gré au Sénat du travail qu'il accomplit dans ce domaine et nous l'en félicitons.

Dans ma déclaration, j'aimerais vous parler de trois grandes questions. Je vais parler de péréquation, notamment. À notre avis, la question de l'équité n'est pas réglée. La deuxième concerne les transferts par habitant et la nouvelle position adoptée par le gouvernement fédéral en matière de transferts de capitaux. Enfin, il faudrait aussi parler du processus fédéral unilatéral. Avec votre permission, je vais les aborder un à un.

Arrêtons-nous d'abord à la péréquation. Il s'agit de la promesse faite par le gouvernement fédéral de faire en sorte que les revenus tirés de ressources naturelles non renouvelables sont soustraits de la formule de péréquation afin de favoriser la croissance économique. Il faudrait aussi préciser que la promesse était inconditionnelle dans le cas de la Saskatchewan et, je présume, pour le reste du pays. Il n'a jamais été question d'un plafond ou de toute autre condition qui aurait pu faire croire à la population que l'engagement n'était pas ferme.

Par cette promesse qui nous a été faite, on reconnaissait que le programme de péréquation revenait essentiellement à ce que les provinces vendent des actifs pour financer des programmes centraux, ce qui n'a pas changé, et que les montants récupérés dans le cadre de la péréquation découragent aussi le développement économique, ce qui est toujours le cas pour la Saskatchewan.

J'aimerais tout d'abord que nous parlions du plafond. La proposition fédérale revient, en fin de compte, à contrebalancer essentiellement l'exclusion des revenus tirés des ressources par l'introduction d'un plafond aux termes duquel tous ces revenus



cap still leaves Saskatchewan with some benefits, but in later years we will be left only with the cost of resource extraction and no equalization entitlements.

On the left side in this bar graph, we have full exclusion — what was promised. On the right side, we have the reality — what we got. It is very frustrating for Saskatchewan to keep hearing the promise was kept, when it was clear in reality it was not. The left column in our view represents a fair, principle-based approach. The right represents another arbitrary ad hoc measure.

This slide illustrates how the cap claws back our resource revenues. If resource revenues increase by \$100 per capita, as shown in the column on the right, there is an equal decline in our equalization entitlements. There is no net benefit to Saskatchewan from the increase in resource revenues. The problems behind the promise are not resolved. We are forced to use one-time asset sale revenues to fund ongoing programs.

This, in our view, denies us the benefit of section 36(2) of the 1982 Constitution Act and its commitment to reasonably comparable services at reasonable levels of taxation. This commitment should not require us to sell our one-time assets to fund programs.

The new equalization formula will further entrench the current unfairness, where some provinces have full access to their energy revenues without clawbacks but Saskatchewan does not. We do not believe that equalization reforms should be implemented without resolving the fairness issue. A Saskatchewan energy accord is one option that could potentially bring fairness to equalization.

I should like to talk about the distribution of the Canada Social Transfer. The traditional allocation of the CST was based on an equal per capita tax, plus cash, transfer that took into account the tax points transferred to provinces in 1977. The decision to distribute the CST on an equal per capita cash allocation without counting the value of tax points will penalize provinces like Saskatchewan with lower fiscal capacity. The new CST allocation will shift \$800 million a year from less wealthy provinces to Ontario and Alberta. The new CST allocation will heighten, in our view, our competitive disadvantage at the same time as equalization reform denies us the benefits of our resource development.

This slide illustrates the impact of changes to the CST. Saskatchewan CST allocation, the red line, will basically not grow until 2011-12. By then, Ontario's allocation, the green line, will have grown by 42 per cent, and Alberta's allocation,

seraient inclus. Pour l'année 2007-2008, certains avantages reviennent tout de même à la Saskatchewan, mais par la suite, il ne leur restera que le coût d'extraction des ressources et elle n'aura pas droit à la péréquation.

Le côté gauche du diagramme à barres horizontales que voici illustre ce qui a été promis, soit une exclusion totale. Du côté droit, on voit la réalité, en somme ce que nous avons obtenu. Il est très frustrant pour la Saskatchewan d'entendre perpétuellement que cette promesse a été tenue alors qu'en réalité, il n'en est manifestement rien. La colonne de gauche représente à notre avis une approche équitable fondée sur des principes et celle de droite, une autre mesure ad hoc et arbitraire.

La diapositive que voici illustre la façon dont le plafond permet de récupérer nos revenus tirés des ressources. Si ces revenus augmentent de 100 \$ par habitant, comme on peut le voir dans la colonne de droite, nos droits à la péréquation baissent tout autant. Il n'y a aucun avantage net pour la Saskatchewan à accroître les revenus tirés de ses ressources. Les problèmes auxquels donne naissance la promesse ne sont pas réglés. Nous sommes obligés d'affecter le produit ponctuel de la vente d'actifs à financer des programmes permanents.

Nous estimons qu'on nous refuse ainsi ce que prévoit le paragraphe 36(2) de la Loi constitutionnelle de 1982, soit le droit à des services comparables à un niveau raisonnable de taxation. Cet engagement ne devrait pas nous obliger à vendre des actifs uniques pour financer des programmes.

La nouvelle formule de péréquation rendra encore plus permanente l'iniquité actuelle, puisque certaines provinces, contrairement à la Saskatchewan, auront elles droit à tous leurs revenus de l'énergie, sans récupération. Nous ne croyons pas que la réforme de la péréquation devrait être mise en oeuvre sans résoudre la question de l'équité. Une entente intervenue avec la Saskatchewan en matière d'énergie est une option qui pourrait rétablir l'équité de la péréquation.

J'aimerais maintenant passer avec vous à la répartition du Transfert canadien en matière de programmes sociaux. La répartition classique du TCPS reposait sur une taxe par habitant égale, plus des paiements de péréquation qui tenaient compte des points d'impôt transférés aux provinces en 1977. La décision de répartir le TCPS grâce à des paiements égaux par habitant sans tenir compte de la valeur des points d'impôt pénalisera des provinces comme la Saskatchewan qui ont une capacité fiscale inférieure. La nouvelle formule de partage du TCPS enlèvera 800 millions de dollars par année aux provinces moins riches, au profit de l'Ontario et de l'Alberta. La nouvelle formule accentuera à notre avis notre désavantage par rapport aux autres provinces tout en nous empêchant, dans le cadre de la réforme de la péréquation, de profiter du développement de nos ressources.

Voici une diapositive qui illustre l'impact des changements apportés au TCPS. La part du TCPS à laquelle a droit la Saskatchewan — la ligne rouge — n'augmentera pas essentiellement avant 2011-2012. Celle de l'Ontario — la ligne

the blue line, will have grown 90 per cent, compared to 2006-07 levels.

I wish to say a few words about per capita funding outside of the Canada Social Transfer. The federal government has decided to use equal per capita allocations in areas like climate change and the national highway system. This does not make sense to us because population is not the core cost driver in these programs.

For example, Saskatchewan produces 9 per cent of the country's greenhouse gas emissions but is home to 3 per cent of the population. In other words, we receive 3 per cent of the funding while we have 9 per cent of the problem. Saskatchewan has 9 per cent of the core national highway system but receives 3 per cent of the funding to maintain the national highway system. The result is that Saskatchewan will have to shoulder a heavier burden than other provinces to reduce greenhouse gas emissions and to maintain the national highway system.

In closing, I wish to make a few observations about process. The intergovernmental process in Canada is broken. Open federalism has turned out to be a one-way street. There has been no significant multilateral engagement by the federal government in the last year over equalization, CST reform or important issues such as climate change. As there are no multilateral engagements, governments are forced to negotiate in public or through ad campaigns in websites. This is not helpful and does not serve the interests of the citizens of Canada.

The broken intergovernmental process has produced an approach to fiscal balance that will not serve Canadians well, because equalization reform does not address the unfairness in the treatment of non-renewable resource revenues. Federal funding is allocated per capita when population is not the core cost driver. Federal transfers are now dramatically aggravating existing economic development challenges for less wealthy provinces.

There is a better way to serve Canada. Governments need to work together on a multilateral basis to tackle national challenges such as climate change, and we are ready to do so.

I would be pleased to deal with any questions that you may have.

**The Chairman:** Thank you for that overview. We appreciate you touching on the equalization side as well as the social transfer side. There may be some questions with respect to the educational transfer side.

verte — aura alors progressé de 42 p. 100 et celle de l'Alberta — la ligne bleue —, de 90 p. 100 par rapport aux niveaux de 2006-2007.

J'aimerais aussi vous toucher quelques mots du financement par habitant, exclusion faite du Transfert canadien en matière de programmes sociaux. Le gouvernement fédéral a décidé d'utiliser des allocations par habitant égales dans des domaines comme les changements climatiques et le réseau routier national. C'est illogique parce que la population n'est pas un facteur déterminant de ces programmes.

Ainsi, la Saskatchewan est responsable de 9 p. 100 des émissions de gaz à effet de serre du Canada, mais ne répond que de 3 p. 100 de la population. En d'autres mots, nous avons droit à 3 p. 100 du financement alors que nous sommes à l'origine de 9 p. 100 du problème. Neuf pour cent du réseau routier national se trouvent en Saskatchewan, mais la province n'a droit qu'à 3 p. 100 des fonds pour l'entretenir. Cela a pour effet d'imposer à la Saskatchewan un fardeau plus lourd que celui des autres provinces pour réduire les émissions des gaz à effet de serre et pour entretenir le réseau routier national.

En guise de conclusion, j'aimerais vous faire part de quelques observations au sujet du processus. Le processus intergouvernemental du Canada ne fonctionne plus. Le fédéralisme d'ouverture s'est avéré une rue à sens unique. Durant la dernière année, le gouvernement fédéral n'a pas pris d'engagement multilatéral important en matière de péréquation, de réforme du TCPS ou d'autres questions importantes comme les changements climatiques. Comme les engagements multilatéraux sont inexistantes, les gouvernements sont obligés de négocier dans l'arène publique ou par l'intermédiaire de campagnes de publicité sur des sites Web. Ce n'est pas là un mode de négociation utile et il ne sert pas les intérêts des Canadiens.

L'inefficacité du processus intergouvernemental a abouti à une approche à l'égard de l'équilibre fiscal qui ne correspond pas vraiment aux intérêts des Canadiens parce que la réforme de la péréquation ne tient pas compte de l'iniquité du traitement des revenus tirés des ressources non renouvelables. Les fonds fédéraux sont répartis par habitant alors que la population n'est pas le facteur déterminant. Les transferts fédéraux exacerbent désormais de manière radicale les problèmes de développement économique avec lesquels sont aux prises les provinces moins bien nanties.

Il existe un meilleur moyen de travailler dans le sens des intérêts canadiens. Il faut que les gouvernements travaillent ensemble sur une base multilatérale à résoudre les problèmes nationaux comme les changements climatiques, et nous sommes prêts à le faire.

Je demeure à votre disposition pour répondre aux questions.

**Le président :** Je vous remercie de ce survol. Nous vous sommes reconnaissants d'avoir abordé la question de la péréquation et du transfert en matière de programmes sociaux. Il se peut qu'on ait des questions à vous poser concernant le transfert en matière d'éducation.



**Senator Ringuette:** Thank you again for appearing before our committee; your arguments are laudable.

I have heard that Saskatchewan is a producer of electricity to a certain extent. Has your department looked into the impact of the revenue generation of electricity? If it were included in the formula, how would it impact your equalization payments?

**Mr. Van Mulligen:** I am not entirely clear on the answer to that question, that being to what extent revenues from SaskPower, our electrical utility, might be impacted under the equalization program. That is a good question. I can say that SaskPower's relative position, to Manitoba, for example, with Manitoba Hydro's extensive revenues from export of electricity, do not begin to compare to their capacity. We do some export of electricity but are not constructed to be a net exporter. There are conditions under which we export electricity because we have a surplus at points in time where other jurisdictions have a need, but we are not set up to see SaskPower at this point as a net generator of revenues. Neither do we have a low-cost service, such as might be provided for the citizens of Manitoba and Quebec, because of their hydroelectric potential.

**Senator Ringuette:** Do you feel that the revenue from electricity should be included in the equalization formula? We are looking at the announcements just made in regard to equalization. I feel it has not contributed to rebalancing the fiscal imbalance because there are provinces, and let us admit it, such as Quebec, that have a high amount of their income from electricity. It is not taken into consideration when balancing the redistribution. That was the purpose of my question.

The other issue of major concern that we should look into is this distribution per capita for health, education and, as you have indicated to us now, for a national highway system and greenhouse gas emissions. I look at that and say, well, when there is funding to help public transit, it is not a per capita system for certain provinces. I guess there is a lot of gerrymandering from the current federal government in regard to how they distribute money to help the provinces. The bottom line is that the less populated provinces are the *persona non grata* of the current way of helping the provinces and the population of these provinces. Perhaps you could add to this.

**Mr. Van Mulligen:** The public who may be watching this program may well have questions about what is wrong with having equal transfers under the Canada Social Transfer to the provinces and, at some future time, extending that to health transfers. At some point, the federal government said that, as opposed to giving you cash, we are going to transfer tax points to you. That will reduce our taxes and you can increase your taxes; therefore, everything is the same.

**Le sénateur Ringuette :** Moi aussi, je vous remercie d'avoir accepté de comparaître devant notre comité. Vous avez fait valoir d'excellents arguments.

J'ai entendu dire que la Saskatchewan est dans une certaine mesure productrice d'électricité. Votre ministère a-t-il examiné les revenus tirés de l'électricité? S'ils étaient inclus dans la formule, quel en serait l'impact sur vos paiements de péréquation?

**M. Van Mulligen :** Je ne suis pas tout à fait sûr de la réponse à cette question, c'est-à-dire de l'effet qu'aurait le programme de péréquation sur les revenus de SaskPower, notre producteur d'électricité. C'est d'ailleurs une excellente question. Je puis vous dire cependant que la position relative de SaskPower par rapport au Manitoba, par exemple, aux imposants revenus de Manitoba Hydro tirés des exportations d'électricité, ne sont même pas comparables à sa capacité. Nous exportons un peu d'électricité, mais notre programme n'est pas conçu pour faire de nous un exportateur net. Nous exportons parfois de l'électricité parce que nous avons un surplus qui peut être absorbé par d'autres juridictions, mais notre programme n'est pas conçu pour que SaskPower soit une source nette de revenus. Le coût de notre service n'est pas, non plus, faible, comme celui du Manitoba ou du Québec, qui disposent d'un potentiel de production hydroélectrique considérable.

**Le sénateur Ringuette :** À votre avis, les revenus tirés de l'électricité devraient-ils être inclus dans la formule de péréquation? Nous sommes en train d'examiner les annonces qui viennent d'être faites en matière de péréquation. J'estime qu'elles ne contribuent pas à rétablir l'équilibre fiscal parce que certaines provinces comme le Québec — avouons-le — tirent une grande part de leurs revenus de l'électricité. On n'en tient pas compte quand vient le temps de redistribuer la richesse. C'est en ce sens que je vous pose la question.

L'autre source majeure de préoccupation dont il faudrait tenir compte est cette répartition par habitant en matière de santé, d'éducation et, comme vous venez de le souligner, de réseau routier national et d'émissions de gaz à effet de serre. Si je m'y arrête, je constate qu'en matière de transports publics, dans certaines provinces, le financement n'est pas calculé par habitant. Je suppose que le gouvernement fédéral actuel fait beaucoup de manipulation à des fins électorales dans la façon dont il distribue l'argent pour aider les provinces. Résultat : les provinces les moins peuplées sont *persona non grata* pour cette forme de redistribution. Vous pourriez peut-être nous en parler un peu plus.

**M. Van Mulligen :** Ceux qui suivent cette question pourraient bien s'interroger sur le mal qu'il y a à prévoir des transferts égaux aux provinces pour le Transfert canadien en matière de programmes sociaux et à les étendre plus tard à tous les transferts en matière de santé. À un moment donné, le gouvernement fédéral a dit que, plutôt que de verser des paiements aux provinces, il va leur transférer des points d'impôt. De la sorte, il réduit ses impôts, et nous devons augmenter les nôtres. D'après lui, l'effet est neutre.



However, it does not quite work that way, as we know. For the federal government to say we will reduce our taxes by two points and you can increase yours by two points and you get the same revenue — wrong. Ontario and some provinces may well receive the same benefit because of the wealth they have within their provinces, but other provinces that have less capacity will have to increase their taxes by many more points to receive the same revenue.

The federal government is saying never mind that, we just want to give out equal transfers. In our view, this begins to transfer more wealth to the provinces that have the wealth to begin with. This creates additional strains, perhaps not as much now under the Canada Social Transfer, but I think significantly more when we start to also extend this — I understand in about seven years' time — to the health transfers. This will be a huge challenge for Canadians.

For us, it exacerbates the difference in fiscal capacity between us and our neighbour to the west, Alberta. Alberta has a fiscal capacity unlike that of any other jurisdiction in Canada. It puts great pressure on us to compete, to stimulate and to strengthen our economy so that we provide more opportunities for our young people at home. This is a huge challenge for us.

Then to change this transfer system puts greater stress on our ability to compete effectively with them. The question of per capita transfers is more readily understood by Canadians because they will know that there are many more miles of highways in Saskatchewan than in many other jurisdictions but we do not necessarily have the population to support that.

**Senator Murray:** Believe it or not, I was present at the first ministers' meeting in 1977 as an adviser to the New Brunswick government, when Mr. Trudeau brought in the block funding proposal complete with the transfer of tax points to the provinces — I think it was 13.5 points of the personal income tax and one point of corporate. The provinces bought it because Mr. Trudeau made a very persuasive argument about how the provinces would have more flexibility to follow their own priorities.

Of course, Ontario, Alberta and the richer provinces wanted it, but other provinces, who saw that the value of a tax point varied greatly from one province to another, demanded successfully that those tax points be equalized. The Trudeau government agreed to that, so we had the established programs financing, EPF, as it was called, that essentially continued until the mid-1990s.

Some of us said — and some provinces said — that the transfer of the tax points and the narrative that the federal government employed over the years tended to confuse the discussion about

Toutefois, ce n'est pas tout à fait ainsi que cela fonctionne, comme nous le savons. Il est faux de dire que si le gouvernement fédéral réduit ses impôts de deux points, les provinces peuvent augmenter les leurs d'autant et maintenir leurs revenus. L'effet pourrait bien être neutre en Ontario et dans certaines autres provinces en raison de la richesse présente au sein de leur juridiction, mais d'autres qui ont une capacité fiscale inférieure devront augmenter leurs impôts de beaucoup plus de points pour maintenir leurs revenus.

Le gouvernement fédéral affirme que, quoi qu'il en soit, il souhaite simplement faire des paiements de transfert égaux. À notre avis, la formule commence à transférer plus de richesse aux provinces qui l'ont déjà au départ. Cela impose des pressions supplémentaires, peut-être pas aussi fortes actuellement dans le cadre du Transfert canadien en matière de programmes sociaux, mais tout de même sensiblement plus fortes quand on l'étend aussi — si j'ai bien compris, dans sept ans environ — aux transferts en matière de santé. On impose ainsi un très lourd fardeau aux Canadiens.

Selon nous, on creuse ainsi l'écart entre la capacité fiscale de notre province et celle de la province voisine, l'Alberta. L'Alberta a une capacité fiscale inégalée au Canada, ce qui met beaucoup de pression sur nous pour qu'elles soient concurrentielles, pour qu'elles stimulent et renforcent notre économie de manière à offrir à nos jeunes plus de possibilités d'avenir. Il s'agit là pour nous d'un immense défi.

Le fait de changer ultérieurement le régime des transferts limite encore plus notre capacité de livrer une concurrence efficace à l'autre province. Les Canadiens maîtrisent plus facilement la question des transferts par habitant parce qu'ils savent que la Saskatchewan compte beaucoup plus de kilomètres de route que les autres juridictions, mais sans forcément avoir la population pour soutenir ce réseau routier.

**Le sénateur Murray :** Croyez-le ou non, j'étais là à la première réunion des premiers ministres en 1977 en tant que conseiller du gouvernement du Nouveau-Brunswick, quand M. Trudeau a proposé le financement en bloc accompagné du transfert de points d'impôt aux provinces — de 13,5 points sur le revenu des particuliers et d'un point sur le revenu des entreprises, si je ne m'abuse. Les provinces y ont adhéré parce que M. Trudeau a soutenu, de manière très convaincante, que cela donnerait aux provinces une plus grande marge de manoeuvre pour agir en fonction de leurs propres priorités.

Naturellement, l'Ontario, l'Alberta et les provinces les plus nanties étaient d'accord, mais d'autres provinces qui voyaient que la valeur d'un point d'impôt variait considérablement d'une province à l'autre, ont réclamé, avec succès, qu'il y ait péréquation de ces points d'impôt. Le régime Trudeau en a accepté le principe, et c'est à partir de là que fut établi le financement des programmes établis, le FPE comme on l'a appelé, qui a été maintenu essentiellement jusqu'au milieu des années 1990.

Certains d'entre nous — et certaines provinces — ont affirmé que le transfert de points d'impôt et les arguments employés par le gouvernement fédéral au fil des ans avaient tendance à

how much the federal government was contributing to health, social assistance and post-secondary education. Every time the federal government claimed a dollar figure, they included the value of those tax points that had been transferred 20 or 30 years before and were now being imposed by the provinces.

In that sense, I am glad to see the end of the consideration of tax points. Your problem, of course, is with the associated equalization that went with the tax points to your province and other equalization-recipient provinces. The associated equalization grew over the years.

I will come to the Canada Social Transfer in a moment. I have been trying to get to the bottom of this for some weeks but I have not quite got there. The Martin government came to an agreement with the provinces about the Canada Health Transfer. I believe it is a 6 per cent per year increase out to 2013-14 over a base amount. What became of the associated equalization in that agreement? Can you or your officials tell me that?

**Erin Brady, Analyst, Department of Finance, Government of Saskatchewan:** Those tax points will continue to be equalized until the CHT is renewed in 2014-15. The feds have said that their intention then is to move to equal per capita there as well.

**Senator Murray:** That was announced in the present budget. The associated equalization is still there.

**Ms. Brady:** Right.

**Senator Murray:** However, when the federal government talks about the amount of money in the Canada Health Transfer, they no longer refer to the value of the tax points, do they?

**Ms. Brady:** It is still measured, but we more commonly refer to the cash.

**Senator Murray:** We are talking cash now.

**Ms. Brady:** Right.

**Senator Murray:** To come to the Canada Social Transfer, I have been talking to some of your colleagues in other provinces and I still do not have a clear understanding.

The federal government seems to recognize that there is a problem here. They say they are going to increase their cash payments under the Canada Social Transfer by 3 per cent per year. I happen to think that that is inadequate in terms of post-secondary education, but that is another argument.

Then they say there is a \$300-million increase already provided for in existing legislation this year in the base amount for the CST. I am quoting now from one of the budget documents, entitled "Restoring Fiscal Balance for a Stronger Federation":

semer la confusion dans les pourparlers visant le montant que le gouvernement fédéral contribuait à la santé, à l'aide sociale et à l'éducation postsecondaire. Chaque fois que le gouvernement fédéral avançait un montant, il y incluait la valeur de ces points d'impôt qui avaient été transférés 20 ou 30 ans auparavant et qui étaient maintenant prélevés par les provinces.

C'est en ce sens que je me réjouis de la disparition de ces points d'impôt dans la formule. Bien sûr, votre problème concerne les paiements de péréquation qui y sont associés et qui favorisaient votre province et d'autres provinces bénéficiaires. Ces paiements de péréquation connexes ont augmenté avec les années.

Je vais en venir au Transfert canadien en matière de programmes sociaux dans un instant. Voilà des semaines déjà que j'essaie de bien cerner la question, mais je n'y suis pas tout à fait parvenu encore. Le gouvernement Martin s'est entendu avec les provinces au sujet du Transfert canadien en matière de santé. Cette entente prévoit, si je ne m'abuse, une croissance de 6 p. 100 jusqu'en 2013-2014 d'un certain montant de base. Qu'est-il arrivé à cette péréquation connexe dans l'entente? Vous ou un de vos fonctionnaires pouvez-vous me le dire?

**Erin Brady, analyste, ministère des Finances, gouvernement de la Saskatchewan :** Ces points d'impôt continueront de faire l'objet de péréquation jusqu'à ce que soit renouvelé le TCS en 2014-2015. Les fonctionnaires fédéraux ont affirmé projeter à ce moment-là de passer alors également au financement par habitant.

**Le sénateur Murray :** C'est ce qui a été annoncé dans le dernier budget. La péréquation connexe est maintenue.

**Mme Brady :** C'est juste.

**Le sénateur Murray :** Toutefois, quand le gouvernement fédéral parle du montant que représente le TCS, il ne tient plus compte de la valeur des points d'impôt, n'est-ce pas?

**Mme Brady :** Ils continuent d'être évalués, mais on parle plus couramment des paiements en espèces.

**Le sénateur Murray :** Il est question de paiements actuellement.

**Mme Brady :** Effectivement.

**Le sénateur Murray :** Pour ce qui est du Transfert canadien en matière de programmes sociaux, j'en ai discuté avec certains de vos homologues des autres provinces et je ne saisis toujours pas bien.

Le gouvernement fédéral semble reconnaître qu'il existe un problème de ce côté-là. Il affirme qu'il va augmenter les paiements en espèces versés dans le cadre du Transfert canadien en matière de santé de 3 p. 100 par année. Il se trouve que j'estime cette augmentation insuffisante en termes d'éducation postsecondaire, mais c'est là un tout autre débat.

Il affirme ensuite qu'une augmentation de 300 millions de dollars du montant de base du TCPS est déjà prévue dans la loi cette année. Je vous cite un document budgétaire intitulé « Rétablir l'équilibre fiscal pour créer une fédération plus forte » :



To bring Ontario, Alberta and the Northwest Territories to the same per capita cash support as that of the other provinces and territories, while ensuring that no province or territory is unduly affected by this change, total CST cash levels will be increased by \$687 million in 2007-08.

You have the \$300 million that was already legislated and another \$687 million which is supposed to keep you whole, if I read this correctly, in terms of the associated equalization, so that is almost \$1 billion extra.

Then, in 2009-2010, they will begin to escalate by 3 per cent. What is your problem with that?

**Ms. Brady:** Our problem is with the growth of the transfers.

**Senator Murray:** Is that the base amount?

**Ms. Brady:** The problem is not with the base amount. Rather, Saskatchewan will be restricted to the floor amount. Other provinces will see growth in their transfers but Saskatchewan is limited to the \$335 million in the CST. The move to per capita transfers is costing us so much that the federal government has advised Saskatchewan to ensure that it does not fall lower than this year's amount. The reality is that we will not see the growth so it puts the province in the difficult position of competing with provinces like Alberta, which will see 90 per cent increases over that time while Saskatchewan will see almost no increases in its CST until beyond that time.

**Senator Murray:** Is the best comparison with a neighbouring province or with what you would have received had we continued associated equalization? I understand your point that the transfers kept you whole for one year but there is no provision for the province going forward. I would assume that is the case with all recipient provinces.

**Mr. Van Mulligen:** We are highly sensitive to any further changes or distortions in fiscal capacity between Alberta and Saskatchewan. This is a huge issue for the province.

**Senator Murray:** May I ask a question about equalization, or would you rather proceed?

**The Chairman:** I should like you to ask that question, but I wish to ask a point of clarification first.

With respect to the point you have just discussed on the social transfer, it was my understanding that it is 3 per cent per year through to 2014-2015 beginning in 2009 but that Saskatchewan's base has been increased in this fiscal year to keep you whole. The 3 per cent is not 3 per cent of your base but rather 3 per cent of the overall envelope, and that is the problem. Is my understanding correct?

Pour que l'Ontario, l'Alberta et les Territoires du Nord-Ouest reçoivent le même soutien en espèces par habitant que les autres provinces et territoires, tout en évitant qu'une province ou un territoire ne soit indûment pénalisé par ce changement, le total des transferts en espèces au titre du TCPS sera augmenté de 687 millions de dollars en 2007-2008.

Donc, la loi prévoit déjà 300 millions de dollars et on promet 687 millions de dollars de plus pour, censément, que vous touchiez les mêmes paiements de péréquation, si j'ai bien compris, de sorte que vous recevrez un milliard de dollars supplémentaire.

Puis, en 2009-2010, les paiements commenceront à augmenter de 3 p. 100. En quoi cela vous pose-t-il un problème?

**Mme Brady :** Notre problème vient de la croissance des transferts.

**Le sénateur Murray :** Vous parlez du montant de base?

**Mme Brady :** Non, je ne parle pas du montant de base, mais plutôt du fait que la Saskatchewan sera limitée au plancher. D'autres provinces verront leurs transferts augmenter, mais la Saskatchewan aura droit au plus à 335 millions de dollars, dans le cadre du TCPS. La transition vers le financement par habitant nous coûte si cher que le gouvernement fédéral a avisé la Saskatchewan de faire en sorte que le montant ne tombe pas en deçà du montant prévu cette année. En réalité, notre province n'observera pas de croissance, de sorte qu'elle est placée dans la position difficile d'avoir à faire concurrence à des provinces comme l'Alberta, qui connaîtra une croissance de 90 p. 100 durant cette période, alors que le montant versé à la Saskatchewan pour le TCPS n'augmentera presque pas avant la fin de cette période.

**Le sénateur Murray :** Est-il plus avantageux de vous comparer à une province voisine ou à ce que vous auriez reçu si la péréquation connexe avait été maintenue? Je comprends ce que vous dites, que les transferts maintiennent votre situation pour un an, mais que rien n'est prévu pour faire progresser la province. Je suppose que c'est le cas de toutes les provinces bénéficiaires.

**M. Van Mulligen :** Nous sommes très vulnérables à tout autre changement ou distorsion de la capacité fiscale entre la Saskatchewan et l'Alberta. C'est un énorme problème pour la province.

**Le sénateur Murray :** Puis-je poser une question concernant la péréquation ou préférez-vous passer à autre chose?

**Le président :** J'aimerais bien que vous posiez la question, mais auparavant, j'aurais besoin d'une précision.

En ce qui concerne le point dont vous venez de discuter en matière de TCPS, j'avais cru comprendre que c'est 3 p. 100 par année jusqu'à la fin de 2014-2015 à compter de 2009, mais que le montant de base de la Saskatchewan a été augmenté cette année-ci pour lui permettre de traverser cette période. Les 3 p. 100 ne s'appliquent pas à votre montant de base, mais plutôt à l'enveloppe globale, d'où le problème. Est-ce que j'ai bien saisi?



**Ms. Brady:** That is true. The national base will grow by 3 per cent but Saskatchewan's share will not grow because it is limited.

**The Chairman:** I had thought that each province would be increased by 3 per cent.

**Ms. Brady:** Unfortunately, that is not the case.

**Senator Stratton:** Everyone will be curious as to why Saskatchewan is not growing when they look at those curves. Is the lack of growth related to the population? Why is the province not growing?

**Ms. Brady:** The move to per capita transfers cost the province about \$50 million per year so the federal government said that it would protect that amount for the province going forward. However, each year, the value of that protection begins to shrink. Saskatchewan still does not see growth past its \$335 million.

**Senator Stratton:** The question becomes difficult in respect of the comparison of population growth in Alberta and Ontario with that of Saskatchewan. Is that not the core issue?

**Ms. Brady:** No, the federal government has not made a commitment to us on a per capita floor. My understanding is that the floor is Saskatchewan's total transfers.

**Senator Stratton:** I do not understand why Ontario and Alberta are experiencing growth where Saskatchewan does not have a similar growth. The only thing that I can suggest is population growth, particularly in Alberta. I do not understand why you would stay flat while those two provinces grow if it is not because of the growth in population.

**Dylan Jones, Assistant Deputy Minister, Department of Government Relations, Government of Saskatchewan:** The essential thing is the switch to a formula that no longer takes into consideration the lower value of our corporate and personal income tax. Thus, a certain gap that was being compensated is no longer being compensated, and we are moving to a full population-based model. That means that Saskatchewan's entitlement drops dramatically. You could draw a line on this chart to show the amount of the loss because of the difference in the calculation. An essential is the decision to no longer look at the difference in Saskatchewan's capacity to fund those programs.

**Senator Stratton:** That is because of the lower tax base. You also mentioned the transfer to a per capita base.

**Mr. Jones:** That is right.

**Senator Stratton:** It is affected by the growth in the populations of the other two provinces.

**Mr. Jones:** That is not the main driver.

**Senator Stratton:** I understand, but it is one part of the argument.

**Mme Brady :** C'est vrai. La base nationale progressera de 3 p. 100, mais la part de la Saskatchewan n'augmentera pas parce qu'elle est plafonnée.

**Le président :** Je croyais que chaque province aurait droit à une augmentation de 3 p. 100?

**Mme Brady :** Malheureusement, ce n'est pas le cas.

**Le sénateur Stratton :** On serait curieux de savoir pour quelle raison la Saskatchewan ne connaît pas de croissance quand on examine ces courbes. Le manque de croissance est-il attribuable à la population? Pourquoi la province n'a-t-elle pas de croissance?

**Mme Brady :** Le passage au financement par habitant coûte à la province 50 millions de dollars environ par année, de sorte que le gouvernement fédéral a affirmé qu'il protégerait désormais ce montant pour la province. Cependant, chaque année, la valeur de cette protection commence à baisser. La Saskatchewan n'envisage pas de croissance au-delà de ces 335 millions de dollars.

**Le sénateur Stratton :** La question devient difficile quand on compare la croissance de la population de la Saskatchewan avec celles de l'Ontario et de l'Alberta. N'est-ce pas là le noeud?

**Mme Brady :** Non. Le gouvernement fédéral ne s'est pas engagé à notre égard en fonction d'un plancher par habitant. D'après ce que j'en sais, le plancher est représenté par les transferts totaux à la Saskatchewan.

**Le sénateur Stratton :** Je n'arrive pas à comprendre la raison pour laquelle l'Ontario et l'Alberta ont une croissance et que la Saskatchewan n'en connaît pas une analogue. La seule réponse qui me vient à l'esprit est la croissance de la population, surtout en Alberta. Je ne comprends pas pourquoi vous n'avez rien alors que les deux autres provinces ont une augmentation, si ce n'est en raison de la croissance de leur population.

**Dylan Jones, sous-ministre adjoint, ministère des Relations gouvernementales, gouvernement de la Saskatchewan :** L'essentiel est de passer à une formule qui ne tient plus compte de la valeur inférieure des impôts que nous prélevons sur le revenu des particuliers et des entreprises. Par conséquent, un certain écart qui était contrebalancé ne l'est plus, et nous passons au modèle intégral de financement au pro rata de la population, ce qui signifie que les montants auxquels a droit la Saskatchewan chutent sensiblement. Vous pourriez tirer une ligne sur ce tableau pour illustrer le montant perdu en raison de la différence de calcul. Un point crucial est la décision de ne plus tenir compte de la capacité inférieure de la Saskatchewan de financer ces programmes.

**Le sénateur Stratton :** En raison de l'assiette fiscale diminuée. Vous avez aussi mentionné le financement par habitant.

**M. Jones :** C'est juste.

**Le sénateur Stratton :** Il est affecté par la croissance de la population dans les deux autres provinces.

**M. Jones :** Ce n'est pas le principal facteur.

**Le sénateur Stratton :** J'en suis conscient, mais c'est tout de même un élément de l'argumentation.

**Mr. Van Mulligen:** We all understand “per capita,” which is not an issue for us. Rather, the issue is the value of the taxes and a clear recognition that many more head offices of corporate and industrial enterprises are located in Ontario and Alberta, therefore creating a percentage of tax that will generate far more per capita or otherwise in those jurisdictions than in Saskatchewan.

**The Chairman:** We have been discussing initiatives announced in Budget 2007 that we have not seen in the form of proposed legislation. Parliament has not pronounced on the initiatives yet, but the committee will revisit this issue undoubtedly as bills come forward. This committee will examine proposed budget implementation legislation in due course, I would expect, and might call on you again to explain the impact of these various new initiatives.

**Mr. Van Mulligen:** Certainly, this committee will want to keep an eye on this issue, which is clearly about winners and losers in our federation and the questions of regional tensions and what appears to us to be a further shift in resources to fairly well-to-do regions within the country at the expense of other regions. It is not a discussion that we would be having if, in 1977, there had been straight cash transfers as opposed to tax points. This issue bears watching.

**Senator Murray:** On equalization, the issue is how to treat natural resource revenues. During the 2004 election, I believe, Mr. Harper made a commitment in Saskatchewan of zero inclusion of natural resource revenues for purposes of the equalization formula. Parenthetically, I should say that he was joined by Mr. Layton of the NDP, who was not going to stand by and allow Mr. Harper to be more friendly to an NDP government in Saskatchewan.

The idea of zero inclusion has respectable academic provenance. We heard from Professor Ken Boessenkool on the first occasion this committee studied equalization in 2001-02. In that examination, we crunched the numbers, albeit retrospectively, and found that while it would create quite a bonus for Saskatchewan, British Columbia and, to some extent, Newfoundland and Labrador, just about every other recipient province would take a big hit. As a matter of fact, compared to various other inclusion rates, the 0 per cent inclusion rate results in a smaller pool of equalization funds.

The committee looked at it a second time in 2006 and came to much the same conclusion. As you know, the provincial-territorial panel that I was a member of also looked at it and found that it could not identify any true principle for zero inclusion. Rather, the panel drew the conclusion that the better principle was 100 per cent inclusion. That would create a win-win situation for just about everyone, although it would be quite an expensive proposition for the federal government. The panel concluded that, if it were too expensive, then it would be a case of adhering to the principle while cutting back proportionately

**M. Van Mulligen :** Nous comprenons tous le principe du financement par habitant, ce qui ne nous pose pas de problème. C'est plutôt la valeur des impôts et le fait reconnu que l'Ontario et l'Alberta comptent beaucoup plus de sièges sociaux et d'entreprises industrielles, ce qui donne un impôt calculé en pourcentage donnant droit à ces provinces à beaucoup plus de financement par habitant ou sous autre forme qu'à la Saskatchewan.

**Le président :** Nous discutons des initiatives du budget de 2007 dont la mise en oeuvre n'est pas prévue dans un projet de loi. Le Parlement ne s'est pas encore prononcé à leur sujet, mais le comité reviendra sûrement sur la question à mesure que lui sont renvoyés les projets de loi. Je suppose que notre comité examinera en temps et lieu le projet de loi mettant en oeuvre les mesures annoncées dans le budget et que nous vous inviterons à nouveau à venir nous expliquer l'impact de ces diverses initiatives.

**M. Van Mulligen :** Votre comité gardera certainement un oeil sur cette question, qui porte clairement sur les gagnants et les perdants de la fédération, les problèmes posés par les tensions régionales et ce qui nous semble être un autre déplacement des ressources vers des régions plutôt bien nanties, au détriment des autres. Nous ne serions pas en train d'avoir ce débat si, en 1977, on avait opté pour des paiements en espèces seulement plutôt que pour des points d'impôt. L'évolution de la question mérite d'être suivie.

**Le sénateur Murray :** Pour ce qui est de la péréquation, il faut décider de la manière de traiter les revenus tirés des ressources naturelles. Depuis les élections de 2004, je crois, M. Harper s'est engagé en Saskatchewan à exclure tous ces revenus de la formule de péréquation. Soit dit en passant, j'ajouterais que M. Layton, du NPD, lui a fait écho, car il ne pouvait pas demeurer muet et laisser croire que M. Harper s'entendait mieux que lui avec le gouvernement néo-démocrate de la Saskatchewan.

L'idée d'exclure les revenus tirés des ressources venait de sources respectables du milieu universitaire. Nous avons entendu le témoignage de M. Ken Boessenkool la première fois que notre comité s'est penché sur la question de la péréquation en 2001-2002. Dans le cadre de cet examen, nous avons analysé les données, mais après coup, et constaté que, bien que l'idée avait avantage considérablement la Saskatchewan, la Colombie-Britannique et, dans une certaine mesure, Terre-Neuve-et-Labrador, à peu près toutes les autres provinces bénéficiaires seraient durement touchées. En fait, lorsqu'elle est comparée à divers taux d'inclusion, l'exclusion totale produit un plus faible bassin de fonds de péréquation.

Le comité est revenu sur la question en 2006 et est arrivé à la même conclusion à peu près. Comme vous le savez, le groupe provincial-territorial dont je faisais aussi partie a étudié la question et constaté qu'il n'arrivait pas à vraiment justifier une exclusion totale. Il en a plutôt conclu que le meilleur principe était l'inclusion de tous les revenus tirés de ressources naturelles. Ainsi, tous y gagneraient, mais le processus serait coûteux pour le gouvernement fédéral. Le groupe a conclu que, s'il était trop coûteux, il faudrait alors adhérer au principe tout en réduisant proportionnellement dans les provinces sans



among the provinces without a cap. When the panel examined it further, it found that the 0 per cent inclusion, when compared to the five-province standard with 100 per cent inclusion, would put Saskatchewan \$1.1 billion ahead — Newfoundland the same amount as well — and would put British Columbia \$2 billion ahead.

All the others took a big hit. Prince Edward Island was down by \$18 million, Nova Scotia by \$97 million, New Brunswick by \$51 million, Quebec by \$244 million and Manitoba by \$34 million.

The O'Brien panel recommended 50 per cent inclusion, and the government has accepted that recommendation but with the cap. I just want to ask you, for the record, what your entitlement would be going forward this year on the basis of 50 per cent without the cap. Am I right in saying that it would be in excess of \$600 million?

**Mr. Van Mulligen:** I think somewhere in there.

**Senator Murray:** The number I have here is \$640 million.

**Mr. Van Mulligen:** Yes.

**Senator Murray:** While I appreciate your insistence that the government maintain its commitment on the zero inclusion, what is really cutting or hitting you hardest is not the 50 per cent inclusion so much as it is the cap, right?

**Mr. Van Mulligen:** It is the cap.

**Senator Murray:** There was an undertaking explicitly that there would be no cap. I do not know whether that was said in Saskatchewan, but it was certainly said in the Atlantic provinces.

**Mr. Van Mulligen:** That is the issue. There was no qualification when it came to the promise by the then Leader of the Opposition, now Prime Minister, with respect to the equalization. I know this has been a contentious issue for your committee, too, over the years to know how to land on this. However, I know, too, that in your report when you talk about the territories clearly then you understand the principle of allowing jurisdictions to retain their resource revenues as a way for them to invest in their economies, to broaden and strengthen their economies, and we take the point of view that it is not much different for Saskatchewan. We have the same challenges.

**Senator Murray:** The issue for us was what is so different? The argument that is made by Professor Boessenkool and others is that revenues from non-renewable resources are in the nature of the sale of a capital asset; they do not recur. However, that could probably be said about other revenues also. In any case, they come into the Consolidated Revenue Fund, they are part of a province's fiscal capacity and provinces use them for provincial priorities. That is the other argument. That is the argument we accepted.

plafond. Quand le groupe a creusé la question, il a observé que l'exclusion totale, en comparaison avec l'inclusion totale selon la norme de cinq provinces, avantagerait la Saskatchewan de 1,1 milliard de dollars — tout comme Terre-Neuve — et rapporterait 2 milliards de dollars de plus à la Colombie-Britannique.

Tous les autres étaient très durement touchés. La part de l'Île-du-Prince-Édouard reculait de 18 millions de dollars, celle de la Nouvelle-Écosse, de 97 millions, celle du Nouveau-Brunswick, de 51 millions, celle du Québec, de 244 millions et celle du Manitoba, de 34 millions.

Le groupe O'Brien a recommandé que la moitié des revenus tirés des ressources naturelles soit incluse, et le gouvernement a accepté la recommandation, en ajoutant un plafond. J'aimerais tout simplement vous demander de nous préciser officiellement à combien vous aurez droit à partir de cette année, en fonction d'une inclusion de la moitié des revenus sans plafond. Ai-je raison d'affirmer que cela représenterait plus de 600 millions de dollars?

**M. Van Mulligen :** Cela me semble assez proche de la réalité.

**Le sénateur Murray :** Ce que j'ai comme donnée, c'est 640 millions de dollars.

**M. Van Mulligen :** Oui.

**Le sénateur Murray :** Bien que j'apprécie à sa juste valeur votre insistance pour que le gouvernement respecte son engagement d'exclure ces revenus, ce qui fait diminuer votre part ou vous touche le plus durement, ce n'est pas tant l'inclusion de la moitié de ces revenus que le plafond imposé, n'est-ce pas?

**M. Van Mulligen :** C'est effectivement le plafond.

**Le sénateur Murray :** On s'était engagé explicitement à ce qu'il n'y ait pas de plafond. J'ignore si l'engagement a été pris en Saskatchewan comme tel, mais une déclaration à cet effet a certainement été faite dans les provinces Atlantiques.

**M. Van Mulligen :** C'est là où le bât blesse. Il n'y avait aucune condition quand le chef de l'opposition d'alors, c'est-à-dire l'actuel premier ministre, a fait cette promesse en matière de péréquation. Je sais que votre comité également a éprouvé des difficultés au fil des ans à décider de ce que représente cet engagement. Par contre, je sais également que, dans votre rapport, quand il est question des territoires, vous saisissez clairement le principe qui revient à permettre aux juridictions de conserver les revenus tirés des ressources naturelles pour pouvoir investir dans leur économie, en élargir les horizons et la renforcer, et nous estimons que le cas de la Saskatchewan n'est pas très différent. Nous sommes aux prises avec les mêmes problèmes.

**Le sénateur Murray :** Notre problème était de savoir ce qui était si différent. L'argument avancé par M. Boessenkool, entre autres, est que les revenus tirés des ressources naturelles peuvent s'assimiler à la vente d'un bien immobilisé, qu'ils ne sont pas récurrents. Pourtant, on pourrait également l'affirmer au sujet d'autres revenus. Quoi qu'il en soit, ces revenus sont versés au Trésor public, ils sont intégrés à la capacité fiscale de la province et les provinces les affectent à leurs priorités provinciales. C'est là l'autre argument, et c'est celui que nous avons accepté.



**Mr. Van Mulligen:** Again, I know this has been a contentious issue for you. We will continue to take the position that there is a real difference between royalties and tax income and revenues that reflect an economy.

I might say that in this particular case we have a bit of what you might call double counting, where industries that are involved in resource extraction in Saskatchewan — whether it is oil companies or potash companies, uranium companies — do pay corporate taxes and the people who are employed by them also pay income taxes, and then this is measured to reflect our fiscal capacity. In addition to that, you also want to count royalties, which is again taking an asset that we have in the ground into what might be termed a liquid asset, to say that that also needs to be taken into account. We think it has gone too far.

Again, to our frustration, there is recognition of that principle. There is recognition of that principle certainly by the Senate committee when it comes to the territories. There is recognition of that principle historically when, in the early stages of equalization, Alberta continued to receive equalization, even while benefiting from, at that point, a relatively healthy flow of resource revenue. There was recognition of that principle, too, I think with respect to the two Atlantic provinces and the Atlantic Accord.

Hence, when we see that recognition but now are confronted by rules and principles that do not treat us well in terms of caps and the like, we chafe at that.

**Senator Murray:** Saskatchewan was taking quite a beating a few years ago on equalization for various reasons, one of which was that you were —

**Mr. Van Mulligen:** That was a representative tax system issue.

**Senator Murray:** To some extent, it was resolved by Mr. Goodale in his budget. When he abandoned the formula-based equalization and went to the so-called new framework, including for the previous year, 2004-05, lo and behold, you went from zero entitlement to \$652 million. That was a soft answer that turneth away Mr. Calvert's wrath. You remember Mr. Martin made a commitment to him and they met.

**Mr. Van Mulligen:** All provinces were receiving what might be termed one-time payments from Ottawa under the program. We certainly appreciated the one-time payment from Ottawa. That was also meant to extinguish Saskatchewan's claims to any further redress we were seeking with respect to the excessive clawbacks.

**Senator Murray:** Tom Courchesne.

**Mr. Van Mulligen:** Where for every dollar we generated in oil revenues our equalization payments would be reduced by something more than a dollar, and even the federal government said it was unfair.

**M. Van Mulligen :** Je répète que je sais que cette question vous a donné du fil à retordre. Nous allons continuer de croire qu'il existe une différence réelle entre les redevances, les recettes et l'impôt sur le revenu qui reflètent l'économie.

J'ajouterai peut-être que, dans ce cas particulier, il y a un peu de double emploi, comme on dit, c'est-à-dire que les entreprises qui font de l'extraction des ressources en Saskatchewan — les sociétés pétrolières, les producteurs de potasse, ceux d'uranium — paient effectivement de l'impôt sur leur revenu d'entreprise et que les personnes à leur emploi paient aussi des impôts sur le revenu des particuliers, ce dont on tient compte pour établir la capacité fiscale. De plus, on souhaite également inclure les redevances, ce qui consiste à transformer un actif que nous possédons sous terre en actif liquide, à dire qu'il faut en tenir compte. À notre avis, c'est aller trop loin.

À nouveau, on revient à ce principe, ce qui est pour nous une source de frustration. Le comité sénatorial le reconnaît quand il s'applique aux territoires. Le principe a toujours été reconnu puisque, au début de la péréquation, l'Alberta a continué d'avoir droit à des paiements de péréquation, même si à ce stade, elle disposait déjà de recettes relativement élevées tirées de ses ressources naturelles. On reconnaît le principe également, je crois, en ce qui concerne les deux provinces atlantiques dans l'Accord atlantique.

Par conséquent, quand nous voyons toute cette reconnaissance mais qu'on nous impose des règles et des principes qui ne nous accordent pas un traitement équitable, comme les plafonds et tout le reste, nous sommes irrités.

**Le sénateur Murray :** La Saskatchewan était perdante il y a quelques années sur le plan de la péréquation pour diverses raisons, notamment le fait que vous...

**M. Van Mulligen :** C'était un problème de fiscalité représentative.

**Le sénateur Murray :** Dans une certaine mesure, M. Goodale a réglé le problème dans son budget. Bien qu'il ait tourné le dos à la péréquation axée sur la formule en faveur du présumé nouveau cadre, y compris pour l'année précédente, 2004-2005, voilà que la Saskatchewan, qui n'avait droit à rien, touche 652 millions de dollars. C'était là une solution qui a permis d'éviter les foudres de M. Calvert. Vous vous rappelez que M. Martin avait pris un engagement et qu'ils s'étaient rencontrés.

**M. Van Mulligen :** Toutes les provinces recevaient ce qu'on pourrait qualifier de montant forfaitaire d'Ottawa, dans le cadre de ce programme. Nous étions certes reconnaissants à Ottawa de nous faire ce versement forfaitaire. Cela a également signifié l'extinction de toute réclamation qu'aurait pu faire la Saskatchewan à l'égard des autres compensations recherchées pour la récupération de montants excessifs.

**Le sénateur Murray :** Tom Courchesne.

**M. Van Mulligen :** Pour chaque dollar tiré des recettes pétrolières, nos paiements de péréquation étaient réduits de plus d'un dollar, situation dont même le gouvernement fédéral a reconnu l'injustice.

**Senator Murray:** We had a discussion about it in the Senate, and we questioned Mr. Goodale about it at the committee.

I have one small question.

**The Chairman:** We are late on time.

**Senator Stratton:** Please, Chair, how long do we have the minister for?

**The Chairman:** We have the minister until 10:30.

**Senator Murray:** My question can wait.

**The Chairman:** Sorry to cut you off.

**Senator Mitchell:** Minister, I shall make mine quite specific. There was an ad run by the federal Conservative government on television in Saskatchewan arguing they somehow had delivered \$878 million in new funding for Saskatchewan and that somehow you had received a per capita increase. I do not believe it. I should like to see you dispel that if you could, please.

**Mr. Van Mulligen:** If you looked at what the federal government transfers would be to Saskatchewan over a period of two years, not just this current fiscal year but also the next fiscal year, then a completely different picture emerges. Then you would see that Saskatchewan would be receiving the least or maybe second least in terms of per capita transfers from the federal government. Their calculation is based on, again, a one-time payment of \$200 some million under equalization, which next year will be zero. Their calculation also includes an assumption on their part of a specific development that may or may not occur in Saskatchewan, and it also includes Saskatchewan's share of transfers that are received by all Canadians, but this is not a calculation that is, I might say, well received by Saskatchewan people.

**Senator Mitchell:** Is there a net reduction then in the second year overpayments that you received this year in the first year and will there — there is an absolute net reduction —

**Mr. Van Mulligen:** They calculate the payments somewhat in excess of \$800 million. That figure would reduce to \$400 million, roughly speaking.

**Senator Mitchell:** So the year after this year, Saskatchewan will take a hit to its revenues of \$400 million just arbitrarily implemented by this budget?

**Mr. Van Mulligen:** Not to our budget as such. Again, these are not funds necessarily going to Saskatchewan. These also include a potential investment by Ottawa in an ethanol plant in Saskatchewan which they then count as transfers to the province.

**Senator Mitchell:** They are counting as transfers to Saskatchewan investments that are not going through your government? They are mixing apples and oranges here, to try to make their case look stronger; is that correct?

**Le sénateur Murray :** On en a débattu au Sénat, et le comité avait interrogé M. Goodale à ce sujet.

J'ai une autre brève question.

**Le président :** Il se fait tard.

**Le sénateur Stratton :** Monsieur le président, je vous en prie, combien de temps nous reste-t-il avec le ministre?

**Le président :** Le ministre doit nous quitter à 10 h 30.

**Le sénateur Murray :** Ma question peut attendre.

**Le président :** Désolé de devoir vous couper la parole.

**Le sénateur Mitchell :** Monsieur le ministre, mes questions vont être très précises. Le gouvernement fédéral a fait passer une annonce publicitaire à la télévision, en Saskatchewan, soutenant qu'il avait accordé 878 millions de dollars de fonds nouveaux à la Saskatchewan et que, j'ignore de quelle façon au juste, vous aviez eu droit à une augmentation du financement par habitant. À mon avis, il n'en est rien. J'aimerais bien que vous réfutiez ces affirmations.

**M. Van Mulligen :** Si vous vous arrêtez à ce que seraient les transferts fédéraux à la Saskatchewan sur une période de deux ans, pas seulement cette année-ci, mais la suivante également, vous obtenez un tableau bien différent. Vous constaterez que la Saskatchewan serait celle qui recevrait le moins ou presque le moins peut-être en termes de transferts par habitant. Le gouvernement fédéral fonde son calcul, à nouveau, sur un versement forfaitaire de quelque 200 millions de dollars en vertu de la péréquation qui l'an prochain sera nulle. Le calcul inclut aussi une hypothèse de sa part concernant un projet qui pourrait se faire comme ne pas se faire en Saskatchewan et il inclut par ailleurs la part des transferts de la Saskatchewan qui a été reçue par tous les Canadiens, mais ce n'est pas là un calcul qui, si je puis l'exprimer ainsi, est très bien accueilli par la population de ma province.

**Le sénateur Mitchell :** La deuxième année, y a-t-il réduction nette des montants reçus en trop la première année et y aura-t-il — il y a une réduction nette absolue...

**M. Van Mulligen :** On calcule que les paiements dépassent 800 millions de dollars. Ce montant baisserait à 400 millions de dollars approximativement.

**Le sénateur Mitchell :** Donc, année après année, la Saskatchewan verra ses revenus amputés arbitrairement de 400 millions de dollars simplement du fait que le budget est mis en oeuvre?

**M. Van Mulligen :** Pas dans notre budget comme tel. À nouveau, ce ne sont pas des fonds qui sont forcément destinés à la Saskatchewan. Ils incluent aussi un éventuel investissement d'Ottawa dans une usine de production d'éthanol en Saskatchewan qui compte alors comme un transfert à la province.

**Le sénateur Mitchell :** On compte comme transfert à la province des investissements qui ne passent pas par votre gouvernement? On mélange les torchons et les serviettes pour essayer de brosser un tableau plus rose, n'est-ce pas?



**Mr. Van Mulligen:** You could say that. I could not possibly comment.

**Senator Mitchell:** Unbelievable. Thank you.

**The Chairman:** Thank you for bringing that out, Senator Mitchell.

**Senator Nancy Ruth:** Minister, thank you for being here. Senator Murray has referred to Harper's comments in 2004 about the inclusion of resources, but I am also interested that Dion has said in the weeks and months leading up to the budget that all resource revenues should be included. You have mentioned in various articles a dream of a Saskatchewan accord. If there are two national leaders saying "no way," what do you hope to obtain and how will this change your picture?

**Mr. Van Mulligen:** I am here today to do what I have been doing for some time, and that is to ensure that Canadians understand there are principles involved here, principles that even the Senate committee has argued and debated over time. It is the question of the inclusion of resource revenues and how they should be factored into the equalization program.

The committee has the point of view that maybe they should all be included but that when it comes to the territories they should be excluded. The territories have a need for development that we all recognize, and I would say the same holds true for Saskatchewan. That is one of my reasons for being present.

I also want to point out that it is fine to have principles, but then to find reason to have something other than those principles being observed inside deals such as the Atlantic accords or to have them not being observed initially when the program was constructed — we need an equalization program and we should be measuring fiscal capacity. However, that fiscal capacity should certainly not be measuring royalties the provinces are receiving from their resources. That is another reason I am here.

I am not clear on how this will be received by this federal government or that party; that is not something I can control. All I can do is continue to put our case before Canadians. I am appealing to a fundamental Canadian value of fairness.

**Senator Stratton:** Minister, you have made an excellent case on behalf of your province. Perhaps you should move to Manitoba and help us out there as well.

**Mr. Van Mulligen:** I moved from Manitoba to Saskatchewan. I still have family in Manitoba, so it is hard for me to be strictly regional when I have families in five or six different Canadian provinces.

**M. Van Mulligen :** On pourrait le voir ainsi, mais il m'est impossible de commenter.

**Le sénateur Mitchell :** Incroyable! Je vous remercie.

**Le président :** Je vous remercie de l'avoir souligné, sénateur Mitchell.

**Le sénateur Nancy Ruth :** Monsieur le ministre, je vous remercie d'avoir pris la peine de venir nous rencontrer. Le sénateur Murray a fait allusion aux propos tenus par M. Harper en 2004 au sujet de l'inclusion des ressources, mais les déclarations de M. Dion au cours des semaines et des mois qui ont précédé le budget selon lesquelles tous les revenus tirés des ressources devraient être inclus m'intéressent également. Vous avez mentionné dans plusieurs articles l'accord rêvé pour la Saskatchewan. Si deux chefs nationaux y sont tout à fait opposés, qu'espérez-vous obtenir et en quoi cela modifierait-il la donne?

**M. Van Mulligen :** Je suis venu ici aujourd'hui pour faire ce que je fais depuis quelque temps déjà, soit faire en sorte que les Canadiens comprennent les principes en jeu, des principes qui n'ont même pas fait l'unanimité au sein du comité sénatorial. Il s'agit de la question de l'inclusion des revenus tirés des ressources naturelles et de la façon d'en tenir compte dans le programme de péréquation.

Le comité est d'avis qu'ils devraient peut-être tous être inclus, mais que, dans le cas des territoires, il faudrait les exclure. Les territoires ont besoin de se développer, ce que nous reconnaissons tous, et selon moi, c'est vrai également pour la Saskatchewan. C'est une des raisons pour lesquelles je suis venu ici.

Je tiens aussi à souligner que c'est fort bien d'avoir des principes, mais que lorsqu'on voit d'autres raisons que les principes invoqués dans des ententes comme les accords de l'Atlantique ou qu'ils ne sont pas respectés initialement quand le programme est élaboré — nous avons besoin d'un programme de péréquation et nous devrions être en train d'évaluer la capacité fiscale. Toutefois, la capacité fiscale ne devrait certainement pas inclure les redevances que touchent les provinces sur leurs ressources naturelles. C'est une autre raison de ma présence ici.

Je ne suis pas sûr de l'accueil que fera le gouvernement fédéral ou le parti au pouvoir à ces propos, mais ce n'est pas à moi d'en décider. Tout ce que je peux faire, c'est de continuer à défendre notre cause auprès des Canadiens. Je fais appel à leur sens inné de la justice.

**Le sénateur Stratton :** Monsieur le ministre, vous avez fort bien défendu la cause de votre province. Vous devriez peut-être envisager de vous installer au Manitoba et de nous aider là-bas.

**M. Van Mulligen :** Je suis parti du Manitoba pour m'installer en Saskatchewan. J'ai encore de la famille là-bas, de sorte qu'il m'est difficile d'avoir un prisme strictement régional puisque j'ai de la famille dans cinq ou six provinces canadiennes.



**Senator Stratton:** You look at Alberta as we look at Alberta from Manitoba. We also look to you in Saskatchewan as being fairly well off as compared to Manitoba with your oil, potash and uranium, particularly today. We are rather green with envy regarding that.

My concern is the fact that, when you try to arrive at a formula that seems to work, the fundamental principle adopted by most studies on this issue is that no one should have a greater fiscal capacity than Ontario, using that as a base.

When you measure fiscal capacity, you are talking about non-renewable resources. We can appreciate that comment, although in order to have capability, the reason for the cap is quite apparent to everyone.

When you measure fiscal capacity and the federal government looks at fiscal capacity, Saskatchewan rightfully argues that it has more miles per capita of highway than any other province. Having spent a great deal of my youth working in Saskatchewan, I fully understand that. I hitchhiked half of Saskatchewan when I was working as a kid.

Having said that, there are also benefits that one receives in agriculture, for example. There are subsidies going towards agriculture that are fairly substantial. Does Saskatchewan not benefit from that to a large degree? Does Saskatchewan not benefit from other plans that surely must be a part of this balancing, which is always tricky? I should like to hear your explanation regarding that.

**Mr. Van Mulligen:** We only have until 10:30.

**Senator Stratton:** I realize that, but I should like to hear your comments on the agricultural issue alone.

**Mr. Van Mulligen:** I will go through the points, because you raise many.

First, with respect to agricultural subsidies, they are to recognize the fact that there is an international trade war occurring that sees extensive subsidies by the U.S. and European governments to support their agriculture producers. The federal government realizes it needs to do something in Canada, but that something is tempered by an expectation that provinces will come up with 40 per cent of the cost. I am not quite sure how it is that something that reflects national policies should require that degree of provincial participation.

Yes, moneys do come to our province, but 40 per cent of those payments are generated from our revenues. This is a huge issue for us, one that we continue to put forward at agriculture ministers' conferences.

Yes, we have resource revenues, but we also have expenses that are not dealt with. We have huge expenses in terms of extracting those resource revenues. The mines in the north have expenses involved in building roads to them. About half or more of our oil

**Le sénateur Stratton :** Vous voyez l'Alberta comme nous la voyons du Manitoba. Nous estimons aussi que la Saskatchewan est plutôt bien nantie par rapport au Manitoba, particulièrement maintenant, avec toutes ses réserves de pétrole, de potasse et d'uranium. Disons que nous vous les envions.

Ce qui me préoccupe, c'est le fait que, lorsque vous tentez de trouver une formule efficace, le principe fondamental adopté dans la plupart des études à cet égard est que nul ne devrait avoir une capacité fiscale supérieure à celle de l'Ontario, en somme que celle-ci sert de point de référence.

Quand on mesure la capacité fiscale, on parle de ressources non renouvelables. Nous pouvons comprendre ce raisonnement, bien que, pour avoir la capacité, la raison d'être du plafond est bien évidente.

Quand on mesure la capacité fiscale et que le gouvernement fédéral l'examine, la Saskatchewan soutient à bon droit qu'elle compte plus de kilomètres de route par habitant que toute autre province. Comme j'ai passé une bonne partie de ma jeunesse à travailler en Saskatchewan, je le sais. Quand j'étais jeune travailleur, j'ai roulé ma bosse dans la moitié de la Saskatchewan en faisant du stop.

Cela étant dit, on a droit à certains avantages en agriculture par exemple. Des subventions plutôt imposantes sont versées pour l'agriculture. La Saskatchewan n'en profite-t-elle pas dans une large mesure? Ne profite-t-elle pas d'autres programmes qui doivent sûrement faire partie de cet équilibre, qui est toujours précaire? J'aimerais bien entendre vos explications à cet égard.

**M. Van Mulligen :** Je vous rappelle que je dois partir à 10 h 30.

**Le sénateur Stratton :** J'en suis conscient, mais j'aimerais tout de même avoir vos explications au sujet de l'agriculture.

**M. Van Mulligen :** Je vais répondre à ce que vous avez dit point par point, car il y en a beaucoup.

Tout d'abord, en ce qui concerne les subventions à l'agriculture, elles visent à reconnaître le fait qu'il se livre, sur la scène internationale, une guerre commerciale dans le cadre de laquelle les États-Unis et l'Europe soutiennent leurs producteurs agricoles. Le gouvernement fédéral est conscient qu'il doit prendre des mesures au Canada, mais ces mesures sont tempérées par l'attente que les provinces assumeront 40 p. 100 du coût. Je ne suis pas trop sûr de la raison pour laquelle des mesures qui reflètent une politique nationale devraient exiger un pareil taux de participation.

De l'argent est effectivement versé à notre province, mais 40 p. 100 de ces paiements viennent de nos propres revenus. C'est là un énorme problème pour nous, un problème que nous continuons de souligner aux conférences des ministres de l'Agriculture.

Nous avons effectivement des revenus tirés des ressources, mais nous avons aussi des dépenses dont on ne tient pas compte. Nous engageons des dépenses considérables pour obtenir ces revenus de nos ressources. Ainsi, pour exploiter des mines dans le

in Saskatchewan is heavy oil, which is not something you take out of the ground with a pump jack and which goes immediately into a pipeline. The heavy oil must be transported by trucks to regional treatment centres, thereby creating a tremendous amount of strain on roads in Saskatchewan. However, there is no recognition in these programs.

There are times when we are expected to simply live off our resource revenues, and there is no recognition of our expense for that. Then we look at our neighbour, Manitoba, which receives equalization and wonder how we can be further ahead. I am unsure what there is to envy.

I also believe there should be more equitable treatment in terms of renewable resource revenue, that is, hydro resource revenue and non-renewable resource revenue. With respect to non-renewable resource revenue, we want to have a representative tax system — that is, we want to estimate what your revenues should be, as in some provinces in the past, as Professor Courchene has pointed out. Vis-à-vis hydro, we want to take the actual amount. If you want to lowball your estimates from that and if you want to provide your citizens and your industries with very cheap electricity and use that as a competitive edge, we will not take that into account. We will only take your actual revenues into account.

This also provides some challenge for us, to see industries looking at Manitoba because of very cheap electricity and have that recognized in the equalization program. Therefore, this is a huge issue for us as well.

I might point out that in Saskatchewan we at all times look to guarantee to our people that they will have the lowest bundle of utility costs — telephone, hydro, natural gas and automobile insurance — and then see this very low electrical rate in Manitoba effectively subsidized by Canada's equalization program.

**Senator Stratton:** I happen to be on your side with that. They may string me up there, but the point is that we pay far too low a rate in Manitoba for hydro electricity. To me, that is our oil, and we should be measuring and selling it at a rate well above where we are now.

I still make the argument that, despite your costs, you are sitting on uranium, which is exponentially high compared to where it was a few years ago. The same holds true for oil and fertilizer, potash particularly.

Part of your problem is also that the wealth of the province from these resources has increased dramatically over the last three to five years, and that is hurting you.

Nord, il faut construire des routes pour s'y rendre. La moitié environ, si ce n'est plus, de notre pétrole en Saskatchewan est du pétrole lourd, de sorte qu'on ne peut l'extraire du sol au moyen d'un chevalet de pompage et l'envoyer directement dans un oléoduc. Il faut le transporter par camion jusqu'à des centres régionaux de traitement, ce qui taxe énormément les routes de la Saskatchewan. Or, on ne tient pas compte de ces programmes.

On s'attend parfois que nous allons simplement vivre du revenu de nos ressources, sans reconnaître les frais que nous engageons à cet égard. Puis, nous regardons du côté de notre voisine, le Manitoba, qui touche de la péréquation et nous nous demandons comment nous pouvons faire mieux. Je ne vois pas vraiment ce qu'il y a à nous envier.

Je crois aussi qu'on devrait accorder un traitement plus équitable aux revenus tirés des ressources naturelles, c'est-à-dire aux revenus tirés des ressources hydrauliques et de ressources non renouvelables. En ce qui concerne les revenus tirés des ressources non renouvelables, nous aimerions un régime fiscal représentatif — soit qu'on évalue ce que devraient être nos revenus, à l'instar de ce qui s'est fait dans certaines provinces dans le passé, comme l'a fait remarquer M. Courchesne. À l'égard des ressources hydrauliques, nous aimerions qu'on utilise le montant réel. Si vous souhaitez faire une estimation faussée et alimenter vos citoyens et vos entreprises en électricité très bon marché et vous en servir pour devancer la concurrence, nous n'en tiendrons pas compte. Nous ne tiendrons compte que de vos revenus.

Le fait de voir des entreprises reluquer le Manitoba en raison de ses très bas tarifs d'électricité nous pose aussi un problème et nous aimerions qu'on en tienne compte dans le programme de péréquation. Par conséquent, c'est aussi une énorme source de préoccupation pour nous.

Je ferai remarquer qu'en Saskatchewan, nous cherchons constamment à garantir à notre population le plus faible coût des services publics — téléphone, hydro, gaz naturel et assurance-automobile — et nous constatons que le très faible tarif d'électricité de cette province est dans les faits subventionné par le programme canadien de péréquation.

**Le sénateur Stratton :** Il se trouve que je suis d'accord avec ce que vous dites à cet égard. Je vais peut-être me faire lyncher, mais il est vrai que les Manitobains paient un tarif d'électricité beaucoup trop bas. C'est notre pétrole à nous, et nous devrions le mesurer et le vendre à un tarif bien supérieur.

Je persiste à dire qu'en dépit de vos coûts, vous avez des réserves d'uranium qui ont connu une croissance exponentielle par rapport à ce qu'elles étaient il y a quelques années. Il en va de même pour votre pétrole et vos engrais, surtout la potasse.

Le fait également que la richesse créée par ces ressources dans votre province a connu une croissance phénoménale au cours des trois à cinq dernières années contribue aussi à votre problème, et vous en subissez les conséquences.



I guess the fundamental question must be: Do you not believe we should have a basis or principle that no province should be able to have greater resources than money flowing into Ontario? I think that fundamental principle has been adopted universally by everyone. There can be side deals struck, as there was with Newfoundland and Labrador and Nova Scotia.

Would that be your fundamental argument in order to make your particular case, that you should argue for a side deal similar to that of Newfoundland and Labrador and Nova Scotia?

**Mr. Van Mulligen:** That is exactly the approach we are taking at this point. On the question of a cap, I do not know if that is a question of principle or whether that is a question of real politic. It is something, but it certainly affects Saskatchewan in a major way.

**The Chairman:** This brings us to the end of this part of our meeting. I wish to thank our witnesses sincerely — Minister Van Mulligen, Ms. Brady and Mr. Jones — for being here and for raising a number of interesting points. Your presentation and the material that we have to take along with us will be very helpful in our deliberations.

**Mr. Van Mulligen:** Thank you very much, senator. I very much appreciate this opportunity to put our case before you and to assist you in your deliberations.

**The Chairman:** For those watching on television, the interim report on equalization or horizontal fiscal balance can be found on the National Finance Committee website under the heading of "reports," and we hope to generate another report with respect to the ongoing work in transfers generally as we proceed.

The committee continued in camera.

---

OTTAWA, Tuesday, April 24, 2007

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9:02 a.m. to examine and report on issues relating to the vertical and horizontal fiscal balances among the various orders of government in Canada.

**Senator Joseph A. Day (Chairman)** in the chair.

[English]

**The Chairman:** Good morning, ladies and gentlemen. I would like to call this meeting to order.

[Translation]

I call to order this meeting of the Standing Senate Committee on National Finance. My name is Joseph Day and I represent the province of New Brunswick in the Senate. I am also the Chair of the committee.

Je suppose que la question fondamentale à se poser est de savoir si vous ne croyez pas que nous devrions avoir pour base ou pour principe qu'aucune province ne devrait avoir plus de ressources que l'argent qui entre en Ontario. Je crois que tous ont adopté ce principe. On peut conclure des ententes particulières, comme ce fut le cas avec la Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve-et-Labrador.

Votre argument de base pour faire valoir votre cas particulier serait-il d'essayer d'obtenir une entente particulière comme celle de ces deux provinces?

**M. Van Mulligen :** C'est justement ce que nous faisons à ce stade-ci. En ce qui concerne le plafond, j'ignore s'il s'agit d'une question de principe ou d'une question de réalité politique, mais quoi qu'il en soit, la Saskatchewan est durement touchée.

**Le président :** Voilà qui marque la fin de la réunion. Je tiens à remercier sincèrement les témoins — le ministre Van Mulligen, Mme Brady et M. Jones — d'être venus et d'avoir soulevé plusieurs points intéressants. Votre déclaration et la documentation que vous nous laissez nous seront très utiles dans nos délibérations.

**M. Van Mulligen :** C'est moi qui vous suis très reconnaissant, sénateur. Je vous remercie sincèrement de nous avoir donné l'occasion de venir défendre notre cause et de contribuer à vos délibérations.

**Le président :** À l'intention de nos téléspectateurs, je signale qu'ils peuvent consulter le rapport provisoire sur l'équilibre fiscal horizontal ou la péréquation sur le site web du comité des finances nationales, en cliquant sur « Rapports », et le comité espère produire en cours de route un autre rapport concernant les transferts en général.

Le comité poursuit ses travaux à huis clos.

---

OTTAWA, le mardi 24 avril 2007

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 h 2 pour examiner, dans le but d'en faire rapport, les questions relatives à l'équilibre fiscal vertical et horizontal entre les divers niveaux de gouvernement du Canada.

**Le sénateur Joseph A. Day (président)** occupe le fauteuil.

[Traduction]

**Le président :** Bonjour, mesdames et messieurs. Je déclare la séance ouverte.

[Français]

Cette séance du Comité sénatorial permanent des finances nationales est maintenant ouverte. Je me nomme Joseph Day et je représente la province du Nouveau-Brunswick au Sénat. Je suis également président du comité.



[English]

On September 27, 2006, the Standing Senate Committee on National Finance was authorized to examine and report on issues relating to vertical and horizontal fiscal balances and to report back not later than June 30, 2007.

In the fall of 2006, committee members heard presentations by key officials from various provincial and territorial government departments, academics, and policy and market experts from across the country. The hearings took place over a six-week period.

On December 12, 2006, the committee issued an interim report, *The Horizontal Fiscal Balance: Toward a Principled Approach*, as part of its ongoing study of Canada's fiscal arrangements for provinces and territories.

In this next phase we are beginning, the committee will commence its study by reviewing the division of fiscal resources and spending responsibilities between various orders of government in Canada. This initial phase will include an in-depth review of the full range of mechanisms used to address the fiscal balance issue between the orders of government.

To this end, I am pleased to welcome our witnesses with us today, each of whom has appeared before this committee previously. It is my pleasure to welcome from the Department of Finance, Barbara Anderson, Assistant Deputy Minister, Federal-Provincial Relations and Social Policy Branch. With Ms. Anderson today from the department is Mr. Vermaeten, General Director, Federal-Provincial Relations and Social Policy Branch. Mr. LeBlanc was not able to be here, but in his place we have Mr. Mark Haney. In addition to Mr. Haney, we have Mr. Glenn Campbell, Senior Chief, Federal-Provincial Relations and Social Policy Branch; and François Delorme, Director, Economic Development and Corporate Finance. Thank you all very much for being here.

Ms. Anderson, I understand you will be leading off with a few remarks and then we will proceed to questions and answers.

**Barbara Anderson, Assistant Deputy Minister, Federal-Provincial Relations and Social Policy Branch, Department of Finance Canada:** Thank you very much. We are happy to be here today. We have circulated a deck with some technical details about the fiscal balance measures. I will give some opening comments and then we will turn to questions. I do not intend to go through the deck slide by slide, but if there are questions arising from it, we would be glad to answer those.

In starting off, it is important to remember the context that led to the development of this approach to restoring fiscal balance. In Budget 2006, the government recognized that there were legitimate concerns over fiscal balance and it committed

[Traduction]

Le 27 septembre 2006, le Comité sénatorial permanent des finances nationales a été autorisé à examiner les questions relatives à l'équilibre fiscal vertical et horizontal entre les divers niveaux de gouvernement du Canada et à en faire rapport au plus tard le 30 juin 2007.

À l'automne 2006, les membres du comité ont entendu des exposés par des hauts fonctionnaires de divers ministères gouvernementaux provinciaux et territoriaux, des universitaires et des experts en matière de politiques et de marchés d'un bout à l'autre du pays. Les audiences ont eu lieu sur une période de six semaines.

Le 12 décembre 2006, le comité a publié un rapport intérimaire intitulé *L'équilibre fiscal horizontal : Vers une démarche fondée sur des principes*, dans le cadre de son étude des arrangements fiscaux du Canada relativement aux provinces et aux territoires.

Au cours de la prochaine étape de notre étude que nous amorçons aujourd'hui, le comité va commencer par examiner le partage des ressources financières et des responsabilités en matière de dépenses entre les divers ordres de gouvernement au Canada. Initialement, nous ferons une étude approfondie de tous les mécanismes utilisés pour établir l'équilibre fiscal entre les ordres de gouvernement.

Dans cette optique, je suis heureux d'accueillir nos témoins d'aujourd'hui, qui ont tous déjà comparu devant notre comité. Je souhaite la bienvenue à Barbara Anderson, sous-ministre adjointe à la Direction des relations fédérales-provinciales et de la politique sociale du ministère des Finances. Mme Anderson est accompagnée aujourd'hui de M. Vermaeten, qui est directeur général, Relations fédérales-provinciales et politique sociale. M. LeBlanc n'a pas pu venir mais nous accueillons à sa place M. Mark Haney. En plus de M. Haney, nous avons M. Glenn Campbell, chef principal, Direction générale des relations fédérales-provinciales et de la politique sociale, et François Delorme, qui est directeur, Développement économique et finances intégrées. Merci beaucoup à tous d'être présents.

Madame Anderson, je crois savoir que vous allez commencer par faire une brève déclaration, après quoi nous passerons aux questions et réponses.

**Barbara Anderson, sous-ministre adjointe, Direction des relations fédérales-provinciales et de la politique sociale, ministère des Finances Canada :** Merci beaucoup. Nous sommes heureux d'être ici aujourd'hui. Nous vous avons remis un document donnant des détails techniques sur les mesures relatives à l'équilibre fiscal. Je vais faire une brève déclaration, après quoi nous répondrons aux questions. Je n'ai pas l'intention de passer tout le document page par page, mais si vous avez des questions, nous nous ferons un plaisir d'y répondre.

Pour commencer, il est important de rappeler le contexte ayant mené au développement de cette approche pour rétablir l'équilibre fiscal. Dans le budget de 2006, le gouvernement a reconnu qu'il y avait des préoccupations légitimes concernant

to respond to these concerns by developing a comprehensive solution to the issue. The government committed to do so guided by the following five principles, laid out in the budget document last year: accountability through clarity of roles and responsibilities; fiscal responsibility and budget transparency; predictable long-term fiscal arrangements; a competitive and efficient economic union; and effective collaborative management of the federation.

Last year's budget also took some initial steps on fiscal balance, including over \$26 billion in tax cuts; committing to implement the 10-year plan to strengthen health care; providing additional funding of \$3.3 billion to provinces and territories to help address immediate pressures on post-secondary education infrastructure, affordable housing and public transit; and focused spending on federal areas of responsibility, notably defence and security.

In addition, at that time, the government committed to bring forward specific proposals in 2007 regarding renewed and strengthened equalization and territorial formula financing programs; a new approach to long-term funding for post-secondary education, training and infrastructure; and a new approach to allocating unplanned surpluses.

*[Translation]*

In addition, the government committed to bring forward specific proposals in 2007 regarding renewed and strengthened equalization and territorial formula financing programs; a new approach to long-term funding for post-secondary education, training and infrastructure; and a new approach to allocating unplanned surpluses.

*[English]*

In this year's budget, the government delivered on those commitments by presenting measures to restore balance in a principled and fair way, first by providing more than \$39 billion to provinces and territories over the next seven years to put all major transfers on a long-term, predictable, and principled footing, and then through significant new investments in support of shared priorities; by continuing to enhance government's accountability; and finally by delivering more tax cuts to Canadians.

The increases to major transfers are significant. Formula-driven equalization and territorial formula financing programs will provide significant benefits. Over the next seven years, the Canada Social Transfer is proposed to increase by more than \$16 billion; funding for labour market training will increase by \$3 billion; and the budget proposes more than

l'équilibre fiscal et s'est engagé à y répondre en développant un ensemble exhaustif de mesures concernant l'équilibre fiscal. Le gouvernement s'est engagé à le faire sur la base de cinq principes énoncés dans le document budgétaire l'année dernière : l'imputabilité grâce à la clarté des rôles et des responsabilités; la responsabilité financière et la transparence budgétaire; des arrangements fiscaux prévisibles à long terme; une union économique concurrentielle et efficiente; et une gestion efficace de la fédération fondée sur la collaboration.

Dans le budget de l'année dernière, on a également pris des mesures initiales concernant l'équilibre fiscal, notamment plus de 26 milliards de dollars en réductions d'impôt; l'engagement à mettre en oeuvre le plan décennal pour consolider les soins de santé et en particulier le financement à long terme et croissant aux provinces et territoires; un financement additionnel de 3,3 milliards aux provinces et territoires afin d'aider à faire face à des pressions à court terme concernant l'infrastructure d'enseignement postsecondaire, le logement abordable et le transport en commun; et des dépenses axées sur les domaines de responsabilité clairement fédérale, notamment la défense et la sécurité.

De plus, le gouvernement s'est engagé à ce moment-là à présenter en 2007 des propositions précises pour renouveler et renforcer les programmes de péréquation et de financement des territoires; une nouvelle approche pour le financement à long terme de l'éducation postsecondaire, de la formation et de l'infrastructure; et une nouvelle approche pour l'affectation des excédents imprévus.

*[Français]*

De plus, le gouvernement s'est engagé à développer les propositions spécifiques, en 2007, concernant la péréquation et la formule de financement des territoires; le financement à long terme pour l'éducation postsecondaire, la formation et l'infrastructure; et une nouvelle approche quant à l'affectation des excédants imprévus.

*[Traduction]*

Dans le budget de cette année, le gouvernement a respecté ses engagements en présentant de nouvelles mesures afin de rétablir l'équilibre fiscal d'une manière équitable et basée sur des principes, premièrement en fournissant plus de 39 milliards de dollars aux provinces et territoires au cours des sept prochaines années pour mettre tous les transferts sur une assise prévisible, à long terme et basée sur des principes, ensuite au moyen de nouveaux investissements significatifs en soutien à des priorités partagées; et enfin en continuant à accroître l'imputabilité des gouvernements et en fournissant des réductions d'impôt additionnelles aux Canadiens.

Les augmentations aux transferts sont considérables. Des programmes de péréquation et de financement des territoires basés sur des formules fourniront des bénéfices additionnels importants. Au cours des sept prochaines années, le Transfert canadien en matière de programmes sociaux augmentera de plus de 16 milliards de dollars; le financement pour la formation liée



\$1.5 billion to support clean air and climate change. In addition, funding through infrastructure programs is set to increase by \$16 billion.

[Translation]

I would now like to discuss in more detail these proposed measures.

[English]

Some of them are included in Bill-C52, the proposed budget implementation act that is currently before Parliament.

Let me start with equalization by first recalling the importance of this program. As stated in the Constitution, the purpose of the equalization program is to ensure that all Canadians have access to reasonably comparable services at reasonably comparable levels of taxation.

Over the recent past, changes were made to the equalization program that represented a significant departure from the long-standing operation of this program. Such changes raised concerns over the soundness and fairness of the program.

Building on the commitment made in last year's budget, Budget 2007 proposes a renewed and strengthened equalization program that provides, in 2007-08, \$1.1 billion more than the old program would have provided and \$1.5 billion more than payments in 2006-07.

The changes to the equalization program are very much in line with this committee's December 2006 recommendations, with the notable exception of the 50 per cent inclusion rate for resource revenues, in conjunction with a fiscal capacity cap. Let me touch briefly on the rationale for each of these changes.

First, the new program has a higher standard that takes into account the fiscal capacity of all ten provinces, as opposed to the "middle five provinces" of the previous system. Such a standard is more inclusive and reflects the fiscal capacity across all provinces.

With respect to the treatment of natural resources, the government agreed with the expert panel's assessment that provinces should be entitled to some net fiscal benefit from their ownership of resources. At the same time, there was also a need to recognize that resource revenues are a source of fiscal capacity and should be counted. In light of that, the government concluded that an inclusion rate of 50 per cent for natural resources was the fairest compromise among diverse and competing provincial interests.

au marché du travail sera accru de trois milliards; et le budget propose de fournir plus de 1,5 milliard pour soutenir les efforts en matière de qualité de l'air et de changements climatiques. De plus, le financement pour les programmes d'infrastructure sera accru de 16 milliards de dollars.

[Français]

J'aimerais maintenant discuter plus en détail de ces mesures.

[Traduction]

Certaines d'entre elles font partie du projet de loi C-52, Loi sur l'exécution du budget, dont le Parlement est actuellement saisi.

Je vais commencer par la péréquation dont je voudrais d'abord rappeler toute l'importance. Le programme de péréquation a pour but, comme il est précisé dans la Constitution, d'assurer à tous les Canadiens des niveaux de service comparables à des niveaux de taxation comparables.

Récemment, des changements ont été apportés à la péréquation qui représentaient un changement de cap important par rapport au fonctionnement habituel du programme. Ces changements ont soulevé des préoccupations concernant l'équité et l'intégrité du programme.

Faisant suite à l'engagement pris dans le budget de l'année dernière, le budget de 2007 renouvelle et renforce le programme de péréquation, fournissant ainsi, en 2007-2008, 1,1 milliard de dollars de plus que ce que l'ancien programme aurait fourni cette année-là et 1,5 milliard de plus que les paiements versés en 2006-2007.

Les changements apportés au programme de péréquation sont tout à fait conformes à ceux recommandés dans le rapport du comité de décembre 2006, à l'exception notable du taux d'inclusion de 50 p. 100 pour les revenus des ressources naturelles conjointement avec le plafond de capacité fiscale. Je voudrais vous décrire brièvement le raisonnement qui a présidé à chacun de ces changements.

Premièrement, le nouveau programme a une norme plus élevée qui tient compte de la capacité fiscale des dix provinces, par opposition à celle des « cinq provinces médianes » du système précédent. Une telle norme est plus inclusive et reflète la capacité fiscale de toutes les provinces.

En ce qui a trait au traitement des revenus des ressources naturelles, le gouvernement est d'accord avec l'analyse du groupe d'experts comme quoi les provinces devraient recevoir un certain bénéfice fiscal net du fait qu'elles sont propriétaires de ces ressources. En même temps, il y avait aussi un besoin de reconnaître que les revenus des ressources contribuent à la capacité fiscale et doivent donc être pris en compte. À la lumière de ces faits, le gouvernement a conclu qu'un taux d'inclusion de 50 p. 100 pour les ressources naturelles était le compromis le plus équitable entre les intérêts provinciaux divergents.



The addition of a fiscal capacity cap was important in conjunction with a 50 per cent inclusion rate to uphold the important principle that equalization payments should not result in any receiving province having a higher overall fiscal capacity than that of the lowest non-receiving province.

Finally, with respect to the treatment of the existing offshore accords, Budget 2007 ensures that Newfoundland and Labrador and Nova Scotia retain the full benefit of their accords. In that respect, a choice between continuing under the status quo or the new system has been provided to those two provinces.

Moving on to territorial formula financing, TFF, Budget 2007 also fulfills the government's commitment to renew and strengthen this important fiscal transfer. Building on the recommendations of the expert panel, the budget measures put TFF back on a principled and sound track, providing \$115 million more in 2007-08 than in 2006-07.

I would like to highlight three features of this new program. First, TFF returns to a formula-driven approach providing three separate grants, one for each territory in recognition of their unique circumstances. Second, it improves the incentives for the territories to develop their own resources by excluding 30 per cent of their measured revenues from the formula. Third, as with equalization, the mechanics of the program are being simplified as they relate to measurement of territorial revenues and estimates and payments.

Finally, Budget 2007 also contains measures that go beyond TFF to address certain specific issues of the North, which were included in the committee's December 2006 report, namely devolution and resource revenue sharing with the Northwest Territories and providing an additional \$23 million to strengthen Nunavut's financial management systems.

[Translation]

Turning to the Canada Social Transfer, Budget 2007 proposes to renew and strengthen it by providing long-term predictable support for post-secondary education and for other social priorities.

[English]

Bill C-52 proposes to implement a number of changes in that regard. It extends the transfer to the end of 2013-14 and proposes an equal per capita allocation of the cash component, an important element of the fiscal balance package.

I would like to touch briefly on this issue, since the committee considered it in its recent report. In last fall's *Advantage Canada*, the government committed to providing comparable treatment to all Canadians through major transfers other than equalization.

L'ajout d'un plafond de capacité fiscale était important avec un taux d'inclusion de 50 p. 100 pour les ressources naturelles, afin de respecter le principe important voulant que les paiements de péréquation ne doivent pas avoir pour résultat de donner à une province quelconque une capacité fiscale plus élevée que celle de la province non bénéficiaire la moins bien nantie.

Enfin, en ce qui a trait au traitement des accords extracôtiers existants, le budget de 2007 garantit que Terre-Neuve-et-Labrador et la Nouvelle-Écosse maintiennent les pleins avantages de leurs accords respectifs. À cet égard, un choix entre le système précédent et le nouveau système a été offert aux deux provinces.

Je passe maintenant à la formule de financement des territoires. À cet égard, le budget de 2007 respecte également l'engagement du gouvernement de renouveler et de renforcer cet important transfert. S'appuyant sur les recommandations du groupe d'experts, le budget de 2007 renferme des mesures qui remettent la FFT sur une trajectoire saine, basée sur des principes, fournissant 115 millions de dollars de plus en 2007-2008 qu'en 2006-2007.

Je voudrais faire ressortir trois éléments importants de ce nouveau programme. Premièrement, la FFT retourne à une approche basée sur une formule qui résulte en trois subventions distinctes, une pour chaque territoire, en reconnaissance des circonstances de chacun d'entre eux. Deuxièmement, elle offre des incitatifs accrus pour les territoires afin de développer leurs propres ressources en excluant de la formule 30 p. 100 de leurs revenus. Troisièmement, comme pour la péréquation, il y a une simplification de la mécanique du programme en ce qui a trait à la mesure des revenus territoriaux, aux estimations et aux paiements.

Enfin, le budget de 2007 renferme aussi des mesures allant au-delà de la FFT et ayant trait à certaines questions spécifiques au Nord et qui ont fait l'objet de recommandations du comité dans son rapport de décembre 2006, notamment la dévolution et le partage des revenus de ressources naturelles avec les Territoires du Nord-Ouest et l'octroi de 23 millions de dollars afin d'améliorer le système de gestion des dépenses du Nunavut.

[Français]

Quant aux transferts canadiens en matière des programmes sociaux, le budget de 2007 propose de renouveler et de renforcer ce transfert en fournissant un soutien prévisible et à long terme pour l'éducation postsecondaire et les autres priorités sociales.

[Traduction]

Le projet de loi C-52 propose de mettre en oeuvre un certain nombre de changements à cet égard. Il proroge le TCPS jusqu'à la fin de l'exercice 2013-2014 et propose de verser un montant en espèces égal par habitant, élément important des mesures sur l'équilibre fiscal.

Je vais donner brièvement des explications sur cette question, étant donné que le comité l'avait examinée dans son récent rapport. Dans le document *Avantage Canada* de l'automne dernier, le gouvernement s'est engagé à offrir un traitement

With a stronger equalization program, Budget 2007 improves the fairness of support under the Canada Social Transfer, CST, and the Canada Health Transfer, CHT, by committing to move these transfers to an equal per capita cash basis upon their renewal.

As such, Budget 2007 introduces an equal per capita cash allocation for the CST effective in 2007-08 and provides \$687 million to facilitate this move. All provinces and territories will receive the same per capita cash amount under the CST and certain provinces and territories will receive transitional protection payments to ensure this.

Budget 2007 also commits to move CHT allocation to a similar equal per capita cash basis upon renewal starting in 2014-15.

In addition, this budget proposes new annual investments of \$800 million in support of post-secondary education and \$250 million for the creation of child care spaces. The CST is also set to grow at a predictable and stable rate. Starting in 2009-10, a legislated 3 per cent escalator will apply to the overall CST funding.

With these measures, the CST is back on a long-term, predictable track and is at its highest level ever.

There are other measures in the budget that I would like to touch on. Budget 2007 provides significant additional support to provinces and territories for other shared national priorities. Along with new funding for labour market training and the environment, as I have mentioned, the government is also proposing significant investments in health. With respect to infrastructure, Budget 2007 delivers new funding of \$16 billion over the next seven years, bringing the government's commitment under its long-term plan to \$33 billion, the largest in history.

Budget 2007 announced new support to provinces and territories and municipalities through an \$8.8 billion Building Canada Fund to be allocated on an equal per capita basis to support investments in highway systems, large-scale projects and smaller-scale municipal projects; an annual \$25 billion per jurisdiction for investments in national priorities; and an extension of the Gas Tax Fund, transferring \$2 billion per year to municipalities for use in municipal priorities such as roads, public transportation and water. This new funding is in addition to the support provided for other components of the government's long-term infrastructure plan dealing with gateways, border crossings and public-private partnerships.

comparable à tous les Canadiens dans le cadre des transferts majeurs autres que la péréquation. Avec une péréquation plus forte, le budget de 2007 améliore donc l'équité du soutien au titre du Transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCPS) et du Transfert canadien en matière de santé (TCS) en s'engageant à modifier l'allocation de ces transferts selon un montant en espèces égal par habitant.

Ainsi, le budget de 2007 introduit une allocation selon un montant en espèces égal par habitant au titre du TCPS dès 2007-2008 et fournit 687 millions de dollars pour faciliter un tel changement. Toutes les provinces et territoires vont recevoir le même montant en espèces par habitant au titre du TCPS et certaines administrations recevront des paiements de protection transitoire selon cette proposition.

Dans le budget 2007, on s'engage aussi à changer l'allocation du TCS d'une manière similaire, c'est-à-dire en versant un montant en espèces égal par habitant, dans le contexte du renouvellement à partir de 2014-2015.

De surcroît, le budget propose de nouveaux investissements annuels de 800 millions de dollars pour l'éducation postsecondaire et de 250 millions pour la création de places en garderie. Le TCPS augmentera également selon un taux prévisible et stable. À partir de 2009-2010, un facteur de progression légiférée de 3 p. 100 s'appliquera au financement global du TCPS.

Avec ces mesures, le TCPS est remis sur une trajectoire prévisible et à long terme et atteindra des niveaux historiques.

Le budget de 2007 renferme aussi d'autres mesures que je vais décrire brièvement. Il fournit un soutien additionnel important aux provinces et territoires pour d'autres objectifs nationaux communs. En plus du financement additionnel pour la formation et l'environnement, que j'ai évoqué tout à l'heure, le gouvernement propose aussi des investissements importants en santé. Pour l'infrastructure, le budget de 2007 fournit un nouvel investissement de 16 milliards de dollars sur sept ans, portant ainsi l'engagement total du gouvernement en vertu du plan à long terme à 33 milliards de dollars, le montant le plus élevé de l'histoire.

Le budget de 2007 a annoncé un soutien additionnel aux provinces et territoires ainsi qu'aux municipalités grâce au fonds Chantier Canada de 8,8 milliards de dollars alloués selon un montant égal par habitant pour soutenir des investissements dans les systèmes autoroutiers, les projets à grande échelle et les projets municipaux à plus petite échelle; un montant annuel de 25 millions de dollars pour investir dans des priorités nationales; et une prolongation du fonds de la taxe sur l'essence, transférant ainsi aux municipalités un montant annuel de 2 milliards de dollars pour utilisation dans des priorités municipales dont les routes, le transport en commun et l'eau. Ce nouveau financement s'ajoute au soutien accru fourni en vertu d'autres éléments du plan d'infrastructure à long terme du gouvernement, ayant trait aux portes d'entrée, aux passages frontaliers et aux partenariats public-privé.



*[Translation]*

To conclude, Budget 2007 measures to restore fiscal balance in Canada form a comprehensive, long-term approach that responds to the concerns of Canadians and of provinces and territories.

*[English]*

Moving forward, the government is committed to maintaining fiscal balance among orders of government by respecting the principles laid out; continuing to restore fiscal balance with taxpayers; and working together with other governments and stakeholders on the economic plan, including economic union issues such as labour mobility and internal trade. That concludes my remarks for today.

**The Chairman:** Thank you very much, Ms. Anderson. In all likelihood, this committee will be receiving Bill C-52 in due course, but we had started this study before the budget and before budget implementation. We are interested in knowing what programs are offered in the budget and how they will impact on existing programs in relation to the fiscal arrangement between the various orders of government. We have to get a clear understanding of existing programs and where the gaps were and are.

We are also interested in the treatment of those tax points that were transferred many years ago from the federal to the provincial government and how they keep coming back to haunt the provinces in various formulas for CST and HST.

**Senator Eggleton:** Thank you very much for your presentation. Much of what you talked about was the announcement that came out of the budget, particularly the revisions to the equalization program, which this committee previously looked at in the context of an examination of horizontal fiscal balance or imbalance. We are now on to vertical imbalance, which relates to the division of revenues amongst the different orders of government vis-à-vis their responsibilities for program delivery.

The citizens of Canada have many needs and those are provided for from the federal level, from the provincial level or from the local level of government. In the context of those citizens being taxpayers, each pays out money to all three orders of government. I think they expect that they will be able to get their services. Yet, we have a circumstance where certainly the provincial governments for some period of time have said that they are not getting what they think they should be getting to meet their demands, and the same with the municipal level of government and the education system.

Particularly in the mid-1990s, to get the deficit under control and eliminated, there was downloading. The federal government downloaded to the provincial governments and the provincial governments downloaded to the municipal governments, which

*[Français]*

Pour conclure, les mesures du budget de 2007, visant à rétablir l'équilibre fiscal forment une approche exhaustive et à long terme qui répondent aux préoccupations des Canadiens et des provinces et territoires.

*[Traduction]*

Pour l'avenir, le gouvernement s'engage à maintenir l'équilibre fiscal entre les niveaux de gouvernement en respectant les principes établis; à continuer de rétablir l'équilibre fiscal auprès des contribuables canadiens; et à travailler, de concert avec les autres gouvernements et intervenants, à son plan économique, y compris les questions touchant l'union économique comme la mobilité de la main-d'oeuvre et le commerce intérieur. Cela met fin à mon allocution d'aujourd'hui.

**Le président :** Merci beaucoup, madame Anderson. En toute probabilité, notre comité sera saisi en temps voulu du projet de loi C-52, mais nous avons commencé cette étude avant le budget et donc avant la mise en oeuvre du budget. Nous sommes intéressés à savoir quels programmes sont offerts dans le budget et quelles en seront les incidences sur les programmes existants relativement aux arrangements fiscaux entre les divers ordres de gouvernement. Nous devons comprendre clairement les programmes existants et savoir quelles étaient et quelles sont les lacunes.

Nous nous intéressons aussi au traitement de ces points d'impôt qui ont été transférés il y a de nombreuses années du gouvernement fédéral aux gouvernements provinciaux et qui ne cessent de revenir hanter les provinces dans diverses formules pour le TCPS et le TCS.

**Le sénateur Eggleton :** Merci beaucoup pour votre exposé. Celui-ci portait en grande partie sur ce qui a été annoncé dans le budget, en particulier la révision du programme de péréquation, que notre comité a examiné antérieurement dans le contexte d'un examen de l'équilibre ou déséquilibre fiscal horizontal. Nous en sommes maintenant au déséquilibre vertical, qui met en cause la répartition des revenus entre les différents ordres de gouvernement par opposition aux responsabilités de ceux-ci en matière de prestation de programmes.

Les citoyens du Canada ont de nombreux besoins et ceux-ci sont comblés par le gouvernement fédéral, par les gouvernements provinciaux ou par les administrations municipales. Ces citoyens étant des contribuables, chacun d'eux paie de l'argent aux trois ordres de gouvernement. Je pense qu'ils s'attendent à pouvoir obtenir des services. Pourtant, la situation est telle que les gouvernements provinciaux affirment depuis un certain temps qu'ils n'obtiennent pas ce qu'ils devraient obtenir, à leur avis, pour répondre aux besoins, et l'on peut en dire autant des gouvernements municipaux et du système d'éducation.

En particulier au milieu des années 1990, pour contenir et éliminer le déficit, il y a eu délestage de responsabilité. Le gouvernement fédéral s'est délesté sur les gouvernements provinciaux et les gouvernements provinciaux se sont délestés



did not have anywhere to go from that point on. The municipal level is still stuck with a number of things.

It can be argued that municipalities are the responsibility of the provinces under the Constitution, which is true enough. It has also been argued that provinces have the same taxing powers. They can tax if they want, although I have never known a party to get elected on the basis of saying we would like you to vote for us because we are going to increase your taxes.

One dilemma of all this is that when the federal government wants to cut taxes, they want to look good, so they want to make sure the citizens know they are cutting taxes. Provincial governments do not want to occupy the field and look like they are the spoiler, the bad person.

This business about, "Oh well, they have the taxing authority," does not go over very well with the taxpayer. The taxpayers want the orders of government to work this out so that they can get the services they need and the flow of revenues will go appropriately to the level of government that will provide the services. The federal government has entered into a number of infrastructure programs that help out at the local level, but there is still a shortage of funds there.

Looking at the provincial and local levels, how can we move in the direction of trying to correct the vertical imbalance?

**Ms. Anderson:** Let me start off and then other experts no doubt will enter into the discussion.

One basis of the fiscal balance package presented in this budget was that the government had made progress, or was hoping to make progress with the budget, on addressing those exact issues. There is a clarification in discussions with provinces of what we call shared national priorities, health being the number one priority. This government committed to continuing the health accord from the previous government, which outlined shared objectives for moving forward and provided considerable federal resources for the provinces to meet those objectives.

In this budget, we have pushed that forward into the area of post-secondary education; the commitment was that we would put that on a long-term, sustainable path. The budget proposals do that. There would be significant investments in the post-secondary education area, both through the transfers to provinces to deliver the services in their post-secondary education and through significant investments in this budget in direct federal spending in that area and new spending for students, et cetera.

sur les gouvernements municipaux, lesquels n'avaient personne vers qui se tourner. Le niveau municipal est donc encore pris avec un certain nombre d'éléments.

On peut soutenir que les municipalités relèvent des provinces aux termes de la Constitution, ce qui est d'ailleurs vrai. On a aussi soutenu que les provinces ont les mêmes pouvoirs de taxation. Elles peuvent prélever des impôts tant qu'elles le veulent, mais je n'ai jamais entendu parler d'un parti politique qui aurait été élu pour avoir dit : votez pour nous, car nous allons augmenter vos impôts.

Cela pose notamment un dilemme quand le gouvernement fédéral veut réduire ses impôts, car il veut s'en attribuer le mérite et s'assurer que les citoyens le sachent. Les gouvernements provinciaux ne veulent pas occuper le champ fiscal ainsi libéré et se donner ainsi le mauvais rôle, celui d'un rabat-joie.

Cette histoire de se renvoyer la balle en disant « Écoutez, c'est pas moi, c'est lui qui a le pouvoir de taxation » ne passe pas très bien auprès des contribuables. Ceux-ci veulent que les divers ordres de gouvernement règlent cela entre eux pour qu'ils puissent obtenir les services dont ils ont besoin et que les revenus fiscaux soient dirigés correctement vers le niveau de gouvernement qui va assurer la prestation des services. Le gouvernement fédéral a mis sur pied un certain nombre de programmes d'infrastructure qui aident au niveau local, mais les villes manquent encore d'argent.

Au niveaux provincial et local, comment pouvons-nous amorcer le mouvement pour tenter de corriger le déséquilibre vertical?

**Mme Anderson :** Je vais commencer à répondre et nul doute que d'autres experts vont se joindre à la discussion.

Le train de mesures sur l'équilibre fiscal présenté dans ce budget était justement fondé sur le fait que le gouvernement avait réalisé des progrès ou qu'il espérait en réaliser grâce à ce budget pour s'attaquer précisément à ce problème. Des discussions avec les provinces ont permis de tirer au clair ce que nous appelons les priorités nationales communes, la santé étant la toute première priorité. Le gouvernement actuel s'est engagé à poursuivre l'application de l'accord sur la santé conclu par le gouvernement précédent, lequel énonçait des objectifs communs et prévoyait le versement de ressources fédérales considérables aux provinces pour atteindre ces objectifs.

Dans le dernier budget, nous avons étendu ce mouvement dans le domaine de l'éducation postsecondaire; nous avons pris l'engagement d'établir cela sur des bases durables à long terme. C'est ce que visent les propositions budgétaires. Il y aurait des investissements considérables dans le domaine de l'éducation postsecondaire, à la fois par les transferts aux provinces qui sont chargées d'assurer la prestation des services dans leur réseau d'éducation postsecondaire et au moyen d'investissements importants dans le budget en dépenses fédérales directes consacrées à ce domaine et en nouvelles dépenses pour les étudiants, et cetera.

Those steps have been taken. The discussions about clarifying the responsibilities will continue over the next year as we work with the provinces to decide on objectives for the new spending, both in post-secondary education and in child care.

**Senator Eggleton:** What about the municipal and local level?

**Ms. Anderson:** Significant progress has been made in extending the financial support to municipalities. That was one of the major things that we heard from municipalities; they wanted some stability in the financing and that has been provided.

**Senator Eggleton:** For what period of time? What is stability and how long is it?

**Ms. Anderson:** All of these investments in this budget are in the same timeline for the fiscal balance package, 2013-14.

**François Delorme, Director, Economic Development and Corporate Finance, Department of Finance Canada:** The long term for infrastructure follows exactly the principles that were outlined by Ms. Anderson and it is the same time span, until 2013-14. The infrastructure investment improves on the long-term predictability for provinces and municipalities as well.

**Senator Eggleton:** Two of the major concerns in municipalities, particularly the large ones at this time, are transit and housing. What about federal government investments in those fields? Are they being increased? The status quo is not doing the job.

**Mark Haney, Chief, Transport and Corporate Finance, Department of Finance Canada:** Budget 2007 extended the gas tax through 2013-14, which is an additional \$8 billion that is available for transit investments. There is the new Building Canada Fund, which will also be available to municipalities for transit projects, both large and small.

The GST rebate has been retained. The funding for Budget 2007 includes \$5.8 billion in the GST rebate, which will be available to municipalities. They can use those resources as they see fit, including for transit.

**Senator Eggleton:** Are there new programs? The local level of government is finding those very helpful, but they are not making a huge dent in the problem.

**Mr. Haney:** What is key is the extension of the time frame through 2013-14.

**Senator Eggleton:** That is helpful.

**Ms. Anderson:** On the housing side, you will remember that the last budget provided significant money to the provinces and territories for housing through trust funds. That will continue over the next several years, on top of the money that is provided through the normal housing support programs.

Ces mesures ont été prises. Les discussions pour préciser les responsabilités vont se poursuivre au cours de la prochaine année et nous travaillerons de concert avec les provinces pour décider des objectifs pour les nouvelles dépenses, à la fois dans l'éducation postsecondaire et la garde des enfants.

**Le sénateur Eggleton :** Et le niveau municipal et local?

**Mme Anderson :** D'importants progrès ont été accomplis dans l'aide financière aux municipalités. C'est l'une des principales préoccupations que nous avons entendues de la part des municipalités; celles-ci voulaient une certaine stabilité du financement et cela leur a été accordé.

**Le sénateur Eggleton :** Pour quelle période? Qu'entendez-vous par stabilité et pour combien de temps?

**Mme Anderson :** Tous ces investissements annoncés dans le budget s'inscrivent dans le même calendrier que les mesures d'équilibre fiscal, c'est-à-dire 2013-2014.

**François Delorme, directeur, Direction du développement économique et des finances intégrées, ministère des Finances Canada :** Pour l'infrastructure, le programme à long terme suit exactement les principes qui ont été énoncés par Mme Anderson et s'inscrit dans le même calendrier, jusqu'en 2013-2014. L'investissement dans l'infrastructure améliore la prévisibilité à long terme pour les provinces et les municipalités également.

**Le sénateur Eggleton :** Deux des principaux domaines de préoccupation des municipalités, surtout les grandes villes en ce moment, sont le transport en commun et le logement. Quels sont les investissements fédéraux dans ces secteurs? Augmentent-ils? Le statu quo n'est pas satisfaisant.

**Mark Haney, chef, Analyse des transport et des finances intégrées, ministère des Finances Canada :** Le budget de 2007 a reconduit la taxe sur l'essence jusqu'en 2013-2014, ce qui apporte une somme supplémentaire de 8 milliards de dollars disponible pour investir dans le transport en commun. Il y a aussi le nouveau fonds Bâtir le Canada, qui sera également à la disposition des municipalités pour les projets de transport en commun, quelle que soit leur taille.

La remise de TPS a été conservée. Le budget de 2007 comprend 5,8 milliards de dollars en remise de TPS pour les municipalités. Celles-ci peuvent utiliser cet argent à leur gré, y compris pour le transport en commun.

**Le sénateur Eggleton :** Y a-t-il de nouveaux programmes? Les gouvernements locaux trouvent tout cela très utile, mais ces programmes sont loin d'éliminer le problème.

**M. Haney :** L'essentiel est que l'échéancier a été prolongé jusqu'en 2013-2014.

**Le sénateur Eggleton :** C'est utile.

**Mme Anderson :** Pour le logement, vous vous rappellerez que dans le dernier budget, on avait remis aux provinces et territoires un montant considérable pour le logement par l'entremise de fonds de fiducie. Ces versements se poursuivront pendant plusieurs années, en plus de l'argent qui est versé dans le cadre des programmes habituels d'aide au logement.



**The Chairman:** Ms. Anderson, would it be an impossible task to list all of the federal government programs where money is directly spent in the provinces or is transferred to another order of government for expenditure by that government? Has anyone ever made an estimate?

**Ms. Anderson:** Someone else said it was impossible. It would be quite a mammoth task, I think, to list all of the programs. The Department of Finance has direct responsibility for what we call major transfer programs and all those numbers are provided. Those are the major programs that provide money to provincial and territorial governments, which are the ones I have talked about today — equalization, TFF, the Canada Social Transfer, the Canada Health Transfer. We have a sense of the budget expenditures on other transfers, but I am not sure they are listed. There are lots of grant and contribution programs that go directly from federal departments to provinces, and to organizations and people in provinces. There is not, as far as I know, a comprehensive list of those.

**The Chairman:** Do you have any sort of a list that you could share with us that would help us understand the tremendous impact of the federal government on provinces and territories in terms of fiscal arrangements?

**Ms. Anderson:** We can certainly do that in terms of fiscal arrangements and give some detail on this category of other transfers.

**The Chairman:** In order for a new Minister of Finance to determine that there is a fiscal imbalance, he or she must have something to go on. Someone must take an objective look and concur on the responsibilities and the amount of money required to meet them. The minister must then put the programs in place so there is no longer a fiscal imbalance. There must be some objective background to those decisions and statements.

**Ms. Anderson:** There is. The fiscal balance has been looked at in a large sense in that we look at federal government revenues and expenditures and we examine the fiscal situation of the provinces. You will note that all the provinces are in surplus so their fiscal situations are stronger. That kind of analysis is done.

We are directly responsible for \$50 billion in cash transfers to other levels of government. It swamps the rest but the smaller grants that go from the federal government to individuals or organizations and our provincial governments are, by definition, much smaller. Certainly, we always look at the fiscal balance in terms of these major transfers.

**Le président :** Madame Anderson, serait-ce une tâche impossible que d'énumérer tous les programmes du gouvernement fédéral dans le cadre desquels de l'argent est dépensé directement dans les provinces ou bien est transféré à un autre ordre de gouvernement pour être dépensé par ce gouvernement? Quelqu'un a-t-il déjà tenté d'en évaluer le nombre?

**Mme Anderson :** Quelqu'un a dit que c'était impossible. Ce serait une tâche titanesque, à mon avis, que d'énumérer tous les programmes. Le ministère des Finances assume directement la responsabilité à l'égard de ce que nous appelons les grands programmes de transfert et tous les chiffres sont fournis pour ceux-ci. Ce sont les grands programmes au titre desquels on verse de l'argent aux gouvernements provinciaux et territoriaux, ceux dont j'ai parlé aujourd'hui : la péréquation, la FFT, le Transfert canadien en matière de programmes sociaux et le Transfert canadien en matière de santé. Nous avons une idée des crédits budgétaires consacrés aux autres transferts, mais je ne suis pas certaine qu'il en existe une liste. Il y a beaucoup de programmes de subventions et contributions versées directement par les ministères fédéraux aux provinces et à des organisations et des particuliers dans les provinces. Il n'existe pas, à ma connaissance, une liste complète.

**Le président :** Avez-vous une liste quelconque que vous pourriez nous communiquer et qui nous aiderait à comprendre l'impact extraordinaire du gouvernement fédéral sur les provinces et territoires en termes d'arrangements fiscaux?

**Mme Anderson :** Nous pouvons assurément le faire pour les arrangements fiscaux et vous donner des détails sur cette catégorie des autres transferts.

**Le président :** Pour qu'un nouveau ministre des Finances puisse déterminer s'il existe un déséquilibre fiscal, il ou elle doit pouvoir se baser sur quelque chose. Quelqu'un doit examiner tout cela objectivement et établir les responsabilités et le montant d'argent nécessaire pour les assumer. Le ministre doit ensuite mettre en place les programmes voulus pour qu'il n'y ait plus de déséquilibre fiscal. Il doit bien exister des éléments objectifs sur lesquels fonder ces décisions et ces annonces.

**Mme Anderson :** Cela existe. L'équilibre fiscal a été examiné au sens large, dans la mesure où nous examinons les revenus et les dépenses du gouvernement fédéral, après quoi nous examinons la situation financière des provinces. Vous remarquerez que toutes les provinces ont un budget excédentaire et que leur situation financière est donc solide. Nous faisons cette analyse.

Nous sommes directement responsables de 50 milliards de dollars de transferts comptants aux autres niveaux de gouvernement. C'est gigantesque en comparaison du reste, mais les subventions de moindre importance versées par le gouvernement fédéral aux particuliers ou organisations et à nos gouvernements provinciaux sont, par définition, beaucoup plus petites. Il est certain que nous examinons toujours l'équilibre fiscal dans le contexte des grands transferts.



**Frank Vermaeten, General Director, Federal-Provincial Relations and Social Policy Branch, Department of Finance Canada:** The government's approach, from an analytical perspective, seems very strong, in that one large element of solving fiscal imbalance is ensuring clarity of the roles and responsibilities and of the contribution that each level of government makes. Likely there is no unique amount of money that each level of government should contribute or that the taxpayer should send to each level of government. That is the large element of the plan.

Budget 2006 and the diagnostic on how to solve fiscal balance was about providing clarity of the responsibilities and of the amount of money provided and its purpose. Looking at it through such a lens allows you to see that we have health care, post-secondary education and infrastructure on long-term funding where the growth will be predictable, and that contribution has been clarified. For example, specific amounts of the CST are earmarked for post-secondary education and social programs, and the growth rate is known, making the allocation very clear. Those are highly important elements in resolving the fiscal balance.

**Senator Mitchell:** Mr. Chairman, I am struck by this statement and wonder whether someone in the Prime Minister's Office wrote this speech for officials. They said that in this year's budget, the government delivered on its commitments by presenting additional measures to restore fiscal balance in a principled and fair way. That sounds very much like a political statement. Certainly, it would be taken as political by the Government of Saskatchewan, which does not believe that the budget was delivered in a particularly fair way.

The minister appeared before the committee last week and made a startling observation for us that some of the money considered by this government to be going to Saskatchewan by way of equalization payments — \$878 million advertised as new funding for Saskatchewan — includes a contribution to an ethanol plant. Could one of the witnesses today clarify how that could be construed properly as an equalization payment? If you count that contribution, does it not follow that every single cent spent by the federal government in any province would be considered a part of equalization? If the government spends money on the RCMP, for example, would that be construed as equalization?

**Ms. Anderson:** Without having the statement in front of me, I can say that it was not a budget statement. Rather, I believe the statement said that the budget provided new spending for the Province of Saskatchewan. I do not think there was ever any insinuation that it was equalization spending. Equalization numbers are clearly laid out in the budget. In the back of the budget booklet, you will see the by-province impacts. It is

**Frank Vermaeten, directeur général, Direction des relations fédérales-provinciales et de la politique sociale, ministère des Finances Canada :** L'approche du gouvernement, du point de vue analytique, semble très solide, en ce sens qu'un élément très important de la solution du déséquilibre fiscal consiste à établir clairement les rôles et les responsabilités et la contribution de chaque niveau de gouvernement. On ne peut probablement pas fixer un montant précis que chaque niveau de gouvernement devrait dépenser ou que le contribuable devrait envoyer à chaque niveau de gouvernement. C'est donc un élément important du plan.

Le but visé dans le budget de 2006, après avoir fait le diagnostic quant à la manière d'établir l'équilibre fiscal, était de jeter une certaine clarté sur les responsabilités et sur le montant fourni et sa destination. Quand on envisage la situation dans cette optique, on constate que nous avons établi pour les soins de santé, l'éducation postsecondaire et l'infrastructure un financement à long terme avec une croissance prévisible, et cette contribution a été rendue claire. Par exemple, des montants précis du TCPS sont réservés à l'éducation postsecondaire et aux programmes sociaux, et le taux de croissance est connu, rendant le montant des versements très clairs. Ce sont des éléments extrêmement importants pour résoudre l'équilibre fiscal.

**Le sénateur Mitchell :** Monsieur le président, je suis frappé par cette déclaration et je me demande si quelqu'un, au cabinet du premier ministre, a écrit ce discours à l'intention des fonctionnaires. Ils ont dit que dans le budget de cette année, le gouvernement a honoré ses engagements en présentant des mesures additionnelles pour rétablir l'équilibre fiscal d'une manière juste et fondée sur des principes. Cela ressemble beaucoup à une déclaration politique. Chose certaine, ce serait considéré politique par le gouvernement de la Saskatchewan, qui ne croit pas du tout que le budget était particulièrement juste.

Le ministre a comparu la semaine dernière devant le comité et a fait une déclaration que nous avons trouvée renversante quand il a dit qu'une partie de l'argent qui sera versé à la Saskatchewan par le gouvernement actuel sous forme de paiements de péréquation — 878 millions de dollars d'argent neuf pour la Saskatchewan, à ce qu'on dit — sera une contribution pour une usine d'éthanol. Est-ce que l'un des témoins d'aujourd'hui pourrait préciser comment cela pourrait être considéré à juste titre comme un paiement de péréquation? Si vous comptez cette contribution, ne s'ensuit-il pas que tout l'argent dépensé par le gouvernement fédéral dans une province quelconque, jusqu'au moindre sou, serait considéré comme faisant partie de la péréquation? Si le gouvernement dépense de l'argent pour la GRC, par exemple, ne pourrait-on pas dire que cela fait partie de la péréquation?

**Mme Anderson :** Je n'ai pas la déclaration sous les yeux, mais je peux dire que ce n'était pas un énoncé budgétaire. Je crois plutôt que la déclaration consistait à dire que le budget comportait de nouvelles dépenses pour la province de Saskatchewan. Je ne pense pas que l'on n'ait jamais insinué que c'était de l'argent faisant partie de la péréquation. Les chiffres de la péréquation sont clairement énoncés dans le budget. À l'endos de la brochure sur le

very clear in the annex to this document what every province received. It was in the context of new spending in Saskatchewan that the ethanol plant was included and not as part of the equalization payments.

**Senator Mitchell:** Could you clarify how much Saskatchewan will drop from this year 2007-08 to 2008-09 in equalization? The province said it would be \$400 million, which is one half of what they will receive, apparently, in 2007-08.

**Ms. Anderson:** Equalization payments for 2007-08 for Saskatchewan will be \$226 million. That is the government's firm number that has been settled for this year. Government projections for 2008-09 indicate that Saskatchewan will be such a wealthy province it will no longer receive equalization payments.

**Senator Mitchell:** Is the amount of \$800 million being transferred for post-secondary targeted in any way? Can you be certain that it will be spent on post-secondary education or are the funds unlinked, if I may use that term?

**Ms. Anderson:** In our terminology, senator, we would say that yes, they are part of an unconditional transfer. Certainly, the objective is that the Minister of Human Resources and Social Development will undertake discussions with his provincial counterparts over the next year to work toward a framework that will accompany that investment. It is hoped that the framework would discuss objectives and benchmarks.

**Senator Mitchell:** How would the \$250 million to child care spaces be handled?

**Ms. Anderson:** In a similar way to the post-secondary education amounts.

**Senator Mitchell:** It would also be unconditional.

**Ms. Anderson:** Currently, we have money in the Canada Social Transfer for children, one for early childhood development and one for child care more broadly. Both of those investments were accompanied by framework agreements, which have to be renewed as the whole investment was renewed. The same process will occur in that the minister will discuss with his provincial counterparts to develop a new framework agreement.

**Senator Nancy Ruth:** Like other senators here, I am always interested in the impact of numbers. What are the results of these predictable, long-term changes in the budget? How will they impact the economic and social quality of life of people? How do you measure that? Who is affected in terms of region, class, gender, race and age, and to what degree? How do you figure that out?

Some senators have asked the same questions in another way. It absolutely boggles my mind when I see the discrepancy between the sums in post-secondary education and child care.

budget, vous pouvez voir l'incidence pour chaque province. Dans l'annexe de ce document, on précise très clairement combien chaque province reçoit. C'est dans le contexte des nouvelles dépenses pour la Saskatchewan que l'on a englobé l'usine d'éthanol, et non pas dans le cadre des paiements de péréquation.

**Le sénateur Mitchell :** Pouvez-vous préciser combien la Saskatchewan va perdre en péréquation entre 2007-2008 et 2008-2009? La province a dit que ce serait 400 millions de dollars, soit la moitié de ce que la province va recevoir, apparemment, en 2007-2008.

**Mme Anderson :** En 2007-2008, les paiements de péréquation à la Saskatchewan seront de 226 millions de dollars. C'est le chiffre ferme établi par le gouvernement pour cette année. Les projections du gouvernement pour 2008-2009 indiquent que la Saskatchewan sera une province tellement riche qu'elle ne recevra plus de paiements de péréquation.

**Le sénateur Mitchell :** Le montant de 800 millions de dollars transféré pour l'éducation postsecondaire est-il ciblé d'une manière quelconque? Pouvez-vous être certain que l'argent sera consacré à l'éducation postsecondaire, ou bien les fonds sont-ils découplés, si je peux dire?

**Mme Anderson :** Dans notre terminologie, sénateur, nous dirions que oui, cet argent fait partie d'un transfert inconditionnel. Chose certaine, l'objectif est que le ministre des Ressources humaines et du Développement social amorcera des pourparlers avec ses homologues provinciaux l'année prochaine afin d'en arriver à un cadre qui accompagnera cet investissement. On espère que le cadre sera doté d'objectifs et de jalons.

**Le sénateur Mitchell :** Comment seront traités les 250 millions de dollars pour les places en garderie?

**Mme Anderson :** De la même manière que les montants consacrés à l'éducation postsecondaire.

**Le sénateur Mitchell :** Ce serait également inconditionnel.

**Mme Anderson :** À l'heure actuelle, le Transfert canadien en matière de programmes sociaux comprend de l'argent pour les enfants, un montant pour le développement de la petite enfance et un autre pour les soins aux enfants de manière plus générale. Ces deux investissements ont été accompagnés d'ententes-cadres, qui doivent être renouvelés puisque tout l'investissement a été renouvelé. Le même processus sera suivi en ce sens que le ministre aura des discussions avec ses homologues provinciaux pour élaborer une nouvelle entente-cadre.

**Le sénateur Nancy Ruth :** À l'instar des autres sénateurs ici présents, je m'intéresse toujours à l'incidence des chiffres. Quels sont les résultats de ces changements prévisibles et à long terme dans le budget? Quelle en sera l'incidence sur la qualité de vie des gens, du point de vue financier et social? Comment mesure-t-on cela? Qui est touché en termes de région, de classe, de sexe, de race et d'âge, et dans quelle mesure? Comment calculez-vous cela?

Certains sénateurs ont posé les mêmes questions d'une autre manière. Les bras m'en tombent quand je vois l'écart entre les sommes consacrées à l'éducation postsecondaire et à la garde



I know that this is a political question and not in the realm of departmental officials, but how do you measure the impact of what will happen?

**Ms. Anderson:** Let me come at that in a general sense, and then Mr. Campbell may want to add something. Certainly in the transfers, we mathematically can assure the Parliament of Canada that we transfer the amount designated and that the provinces receive that amount. In both cases, if I could use health and post-secondary education, it is a relatively small amount in comparison to what provinces and territories spend on those priorities.

Can we assure you that each dollar is spent on post-secondary education? No, but we can assure you that provinces and territories spend a lot more than we transfer. That money is going into the investment. Do we track the incremental investment amounts? In some general sense, we do that, to assess, but there is no process that does that.

Remember that provinces are responsible to their citizens for how this money is spent. As has happened in the health field, where they have worked together on benchmarks for how they report, hopefully there will be a more comprehensive approach in post-secondary education and in the spending on children through transfers. In health, those reports are becoming more user-friendly so that citizens can see how the money is being spent. There are framework agreements attached to the transfer money for children already, and they have produced very worthwhile reports to which the provinces have contributed. That is how you get accountability.

Can we tell you, then, who is affected and exactly how they are affected? Well, yes, in tracking national statistics and provincial statistics on health outcomes and on post-secondary education outcomes, it is possible to track the benefit of increased spending.

**Glenn Campbell, Senior Chief, Federal-Provincial Relations and Social Policy Branch, Department of Finance Canada:** If I may supplement what Ms. Anderson said, it is important to keep in mind that major transfers support programs where provinces and territories are principally responsible, for example in the health care field and in the social spending field. I will also draw your attention to the former Canada assistance program, for example, which supports social assistance or welfare. All of these programs are in provincial jurisdiction. They each deal, on their own merits, with their stakeholders and various citizens about what the program requirements are and what impact they are having both economically and socially. Across health care, post-secondary education, programs for children and the other suite of social programs for which the provinces are responsible, each one of those is debated with their stakeholders and citizens on their own merits. Included

des enfants. Je sais que c'est une question politique qui n'est pas du domaine des fonctionnaires, mais comment mesurez-vous l'incidence des mesures prises?

**Mme Anderson :** Je vais donner une réponse générale, après quoi M. Campbell voudra peut-être ajouter quelque chose. Pour les transferts, nous pouvons assurément donner au Parlement du Canada l'assurance mathématique que nous transférons le montant désigné et que les provinces reçoivent ce montant. Si je prends l'exemple de la santé et de l'éducation postsecondaire, dans les deux cas, c'est un montant relativement minime en comparaison de ce que les provinces et territoires consacrent à ces priorités.

Pouvons-nous vous donner l'assurance que chaque dollar est consacré à l'éducation postsecondaire? Non, mais nous pouvons vous assurer que les provinces et territoires dépensent beaucoup plus d'argent que nous n'en transférons. Cet argent fait partie de l'investissement. Est-ce que nous faisons un suivi pour mesurer l'augmentation des montants? Nous le faisons d'une manière très générale, pour faire une évaluation, mais il n'y a pas de processus à cette fin.

N'oubliez pas que les provinces sont responsables devant leurs citoyens de la manière dont cet argent est dépensé. Dans le domaine de la santé, les provinces ont travaillé ensemble pour en arriver à des données repères pour uniformiser leurs rapports et l'on espère qu'il en sera de même dans le domaine de l'éducation postsecondaire et des dépenses consacrées aux enfants et que l'on adoptera une approche plus globale. Dans le domaine de la santé, ces rapports deviennent plus conviviaux, de sorte que les citoyens peuvent voir comment l'argent est dépensé. Pour les transferts consacrés aux enfants, il existe déjà des ententes-cadres qui ont débouché sur des rapports très valables auxquelles les provinces ont contribué. C'est ainsi qu'on obtient la reddition de comptes.

Pouvons-nous donc vous dire qui est touché et exactement de quelle manière? Eh bien oui, en suivant en continu les statistiques nationales et provinciales sur les résultats en santé et en éducation, il est possible de mesurer les avantages des dépenses accrues.

**Glenn Campbell, chef principal, Direction des relations fédérales-provinciales et de la politique sociale, ministère des Finances Canada :** Si je peux ajouter à ce que Mme Anderson a dit, il est important de garder à l'esprit que les principaux transferts soutiennent des programmes pour lesquels les provinces et territoires sont responsables au premier chef, par exemple dans le domaine des soins de santé et des programmes sociaux. J'attire aussi votre attention sur l'ancien régime d'assistance publique du Canada, par exemple, qui appuie les programmes d'assistance sociale. Dans chaque province, les responsables discutent avec les intervenants et les citoyens intéressés au sujet des exigences des programmes et de leur incidence économique et sociale. Dans les domaines de la santé, de l'éducation postsecondaire, des soins aux enfants et dans tout l'éventail des programmes sociaux dont les provinces sont responsables, chacun de ces programmes fait l'objet de débats avec les intervenants et les citoyens pour en



in those are lenses about impact on gender, region, and social equality. We know that just from watching how provinces manage their own social programs.

The federal government is providing support to the provinces in those endeavours. Also, by what Mr. Vermaeten said, the federal government's effort to increase funding, as requested by both stakeholders and provinces in these areas, suggests there are demands in these areas. The efforts to make federal funding more transparent in each of these areas will help stakeholders, in their work with provinces, identify where the funding eventually flows.

**Senator Nancy Ruth:** Do you have any kind of stick to use if provinces and territories do not meet the frameworks within which you would like them to use the money?

**Ms. Anderson:** The stick is the moral suasion of citizens. We have some conditionality respecting the principals of the Canada Health Act. There is a provision that the federal government can withhold funds. That kind of conditionality does not exist in the other transfer. The Canada Social Transfer has one condition with respect to mobility, but that is it. For the last 10 years, governments working together have worked in a very different way. They have not been interested in that kind of conditionality of withholding amounts for transgressions. They have been much more interested in conditionality through proper reporting and accountability to citizens, which the new structure is trying to encourage.

**Senator Nancy Ruth:** It is awfully difficult to sit here knowing that the budgets are a set of values that have huge social impacts and there is no measurement. No one wants a whipping girl or boy, but it is tough to sit in this place and wonder how you track this stuff down to the ordinary person living in the city. It is difficult.

**Mr. Vermaeten:** As you said, there is a natural tension. On the one hand, providing money unconditionally gives the provinces flexibility, but then from a federal government perspective, to some degree you are losing control. On the other hand, you could move to a series of very small, specific-purpose transfers or grants and contributions for a few hundred thousand dollars, which are quite easy to track, but probably such a structure would not work very well.

We have both kinds of transfers within the federation. With the large transfers, we track a lot of progress, just not the kind of tracking about where does this dollar go and exactly what does it do. We look at equalization and we see what it generates. We know, for example, that for Prince Edward Island, equalization provides about 25 per cent of their source of revenues. We know that that allows Prince Edward Island to provide services that are comparable to those in the rest of

discuter les mérites. Dans le cadre de ces discussions, on tient compte de divers facteurs comme l'incidence sur les sexes, sur les régions et sur l'égalité sociale. Nous savons tout cela simplement en suivant la manière dont les provinces gèrent leurs propres programmes sociaux.

Le gouvernement fédéral verse un soutien aux provinces dans cet exercice. De plus, d'après ce que M. Vermaeten a dit, l'effort du gouvernement fédéral pour accroître le financement dans ces domaines, à la demande des intervenants et des provinces, fait croire qu'il y a effectivement des besoins non comblés à cet égard. Les efforts visant à rendre le financement fédéral plus transparent dans chacun de ces domaines aideront les intervenants, dans chacune des provinces, à déterminer la répartition des fonds.

**Le sénateur Nancy Ruth :** Avez-vous un outil quelconque de dissuasion, si les provinces et territoires ne respectent pas les cadres que vous voudriez les voir appliquer pour dépenser l'argent?

**Mme Anderson :** La dissuasion prend la forme de pressions morales exercées par les citoyens. Nous posons des conditions quant au respect des principes énoncés dans la Loi canadienne sur la santé. Une disposition permet au gouvernement fédéral de ne pas payer les fonds prévus. Cette conditionnalité n'existe pas pour l'autre transfert. Le Transfert canadien en matière de programmes sociaux comporte une condition en matière de mobilité, mais c'est tout. Depuis dix ans, les gouvernements ont travaillé ensemble d'une manière très différente. Ils ne sont pas intéressés à établir une telle conditionnalité ou la possibilité de retenir l'argent en cas de transgression. Ils sont davantage intéressés à assurer la reddition de comptes aux citoyens, notamment par de bons rapports, et c'est ce que la nouvelle structure tente d'encourager.

**Le sénateur Nancy Ruth :** C'est extrêmement difficile pour nous d'entendre dire que les budgets sont une série de valeurs qui ont d'immenses répercussions sociales et qu'il n'existe aucune mesure. Personne ne veut d'un père fouettard, mais c'est bien difficile pour nous d'être assis ici et de nous demander comment vous pouvez mesurer tout cela jusqu'à la personne ordinaire qui habite dans une ville. C'est difficile.

**M. Vermaeten :** Comme vous l'avez dit, il y a une tension naturelle. D'une part, donner de l'argent sans condition donne de la souplesse aux provinces, mais par contre, du point de vue du gouvernement fédéral, on se trouve à perdre le contrôle dans une certaine mesure. D'autre part, on pourrait adopter une série de transferts très limités et très ciblés formés de subventions et contributions de quelques centaines de milliers de dollars chacune, ce qui serait très facile à suivre et à mesurer, mais une telle structure ne fonctionnerait probablement pas très bien.

Nous avons les deux sortes de transferts dans la fédération. Dans le cas des grands transferts, nous faisons un suivi général, pas le genre de suivi qui permet de savoir exactement à quoi est consacré l'argent jusqu'au dernier dollar. Nous examinons la péréquation et nous constatons ce que l'argent permet de faire. Nous savons par exemple que pour l'Île-du-Prince-Édouard, la péréquation représente environ 25 p. 100 des revenus totaux de la province. Nous savons que cela permet à l'Île-du-Prince-Édouard

Canada. We also know that the funding for post-secondary education has helped produced a very strong post-secondary education system there.

We do not track each dollar every day, but we do track progress. Where we think more progress is needed, adjustments are made. Take for example the federal investment in labour market training. There is concern that more is needed to be done for non-Employment Insurance clientele. The government does studies on that and says, "Let us direct money there." It is not a one-for-one tracking like a small grant or contribution, but there is certainly ongoing analysis to ask whether we are moving in the right direction and can we work with provinces to improve things.

**Senator Nancy Ruth:** The message I get is that the taxpayer pays and the taxpayer had better hold governments accountable, full stop.

**Ms. Anderson:** I would like to touch quickly on your last issue on child care and post-secondary education spending. In this budget document, we try to outline the incremental spending in comparison to the total spending in those areas. We have provided information on the incremental spending from this budget decision. In these text boxes, we have also tried to give a clear idea of the federal government's support for child care, which is substantial and substantial in comparison to the last investment. That is just part of the story. We have done that for all of the social areas to try to give a better understanding.

**Senator Ringuette:** How many people work in your department?

**Ms. Anderson:** In our branch, which is federal-provincial relations, primarily the transfer world but with a social policy section, I believe we are now about 65 people. There are slightly more on the federal-provincial side.

The transfer programs are one of only two programs that are delivered in the Department of Finance, so we have those program delivery responsibilities as well as policy development.

**Senator Ringuette:** As a follow-up to Senator Nancy Ruth's question on accountability, what are your responsibilities under the Canada Health Transfer and the Canada Health Act? Is that the responsibility of your department or of Health Canada, or is it a shared responsibility?

**Ms. Anderson:** The Minister of Health primarily assesses an infringement of the principles in the Canada Health Act. There is then a process for a cabinet decision. Once a decision has been made, we do the withholding on the administrative side.

d'offrir des services comparables à ceux offerts dans le reste du Canada. Nous savons aussi que le financement pour l'éducation postsecondaire a aidé à établir dans cette province un système d'éducation postsecondaire très solide.

Nous ne faisons pas le suivi de chaque dollar, mais nous mesurons le progrès. Si nous croyons qu'il faut davantage de progrès, nous apportons des rajustements. Prenons l'exemple de l'investissement fédéral dans la formation liée au marché du travail. On estime qu'il faut en faire davantage pour la clientèle non prestataire de l'assurance-emploi. Le gouvernement fait des études là-dessus et dit : « Injectons de l'argent dans ce secteur ». Ce n'est pas un suivi minutieux comme pour une petite subvention ou contribution, mais il se fait assurément des analyses en continu pour vérifier si nous allons dans la bonne direction et si nous pouvons travailler avec les provinces pour améliorer la situation.

**Le sénateur Nancy Ruth :** Ce que je comprends, c'est que le contribuable paye et que c'est à lui d'obliger les gouvernements à rendre des comptes, point final.

**Mme Anderson :** Je voudrais revenir brièvement sur votre dernière question portant sur les dépenses consacrées aux enfants et à l'éducation postsecondaire. Dans ce document budgétaire, nous essayons de mettre en parallèle l'augmentation des dépenses et les dépenses totales dans ces secteurs. Nous fournissons des renseignements sur l'augmentation des dépenses découlant de cette décision budgétaire. Dans les notes explicatives, nous avons aussi tenté de donner une idée précise du soutien du gouvernement fédéral pour la garde des enfants, qui est considérable, notamment en comparaison de l'investissement précédent. Ce n'est que l'un des aspects de l'équation. Nous avons fait cela pour tous les domaines sociaux, afin d'aider le lecteur à mieux comprendre.

**Le sénateur Ringuette :** Combien de personnes travaillent dans votre service?

**Mme Anderson :** Dans notre direction, celle des relations fédérales-provinciales, qui s'occupe essentiellement des transferts mais qui comporte aussi une section des politiques sociales, je crois que nous sommes actuellement environ 65. Ils sont un peu plus nombreux du côté fédéral-provincial.

Le ministère des Finances est chargé de la mise en oeuvre de deux programmes seulement, dont le programme des transferts, et nous sommes donc chargés de la mise en oeuvre de ce programme, en plus de l'élaboration des politiques.

**Le sénateur Ringuette :** Pour faire suite à la question du sénateur Nancy Ruth sur la reddition de comptes, quelles sont vos responsabilités aux termes du Transfert canadien en matière de santé et de la Loi canadienne sur la santé? Cette responsabilité incombe-t-elle à votre ministère ou à Santé Canada, ou aux deux?

**Mme Anderson :** Le ministre de la Santé intervient d'abord pour faire une évaluation en cas d'infraction aux principes de la Loi canadienne sur la santé. Ensuite, le dossier est acheminé au Cabinet qui prend une décision. Une fois cette décision prise, nous nous occupons des aspects administratifs pour retenir l'argent.



That part of the program is very rarely used and has not been implemented for many years. More progress is possible through discussions than through withholding, but there is a process in place.

**Senator Ringuette:** Do you monitor that at all, or do you only rely on Health Canada?

**Ms. Anderson:** We work in collaboration with the Department of Health. They are the first round as they are closer to health systems than we are.

**Senator Ringuette:** I will read you an excerpt from an article that appeared in the Charlottetown *Guardian* of March 31.

Budget 2007 scraps this formula that has existed for 30 years. The net result is that Prince Edward Island will receive an additional \$7 per capita in CST funding in 2007-08; Ontario an additional \$40 per capita and Alberta an additional \$102 per capita. The net result is that next year, Alberta will receive an additional \$333 million in additional CST funding; Ontario will receive an additional \$445 million, and all other eight provinces will share a total increase of \$14 million.

Are the numbers I just stated, which appeared in this article, correct?

**Ms. Anderson:** We would have to check to the penny, but the direction is certainly correct.

**Senator Ringuette:** The direction is certainly correct.

**Ms. Anderson:** You must remember that, on a per capita basis, Alberta and Ontario were receiving considerably less than other provinces. With the decision to move to equal per capita cash, the first year — the proposal being to get everyone to the same level in the first year — the expenditures went to the provinces that were way under to bring them up, and then the new investments will bring everyone up.

**Senator Ringuette:** You will need to adjust all of that into the equalization program, because if you distribute all the other funding programs on a cash per capita basis, you are skewing the revenue levels for the provinces. If you go on a per capita basis, five years from now three provinces will have funding at 100 per cent and all the less populated provinces will be at the far end of the scale. That is the situation I foresee. The announcement in this budget of changing the entire redistribution formula to a per capita basis is exactly what is happening.

I cannot believe that Alberta, which has no debt and has major surpluses yearly, needs an additional \$102 per capita under the Canada Social Transfer. How can we rationalize that for

Cet élément du programme est très rarement utilisé et ne l'a pas été depuis de nombreuses années. On peut progresser davantage en discutant qu'en retenant l'argent, mais il existe un processus.

**Le sénateur Ringuette :** Vous occupez-vous de cela, ou bien vous fiez-vous seulement à Santé Canada?

**Mme Anderson :** Nous travaillons en collaboration avec le ministère de la Santé. Les fonctionnaires de ce ministère s'en occupent en premier car ils sont plus proches que nous des systèmes de santé.

**Le sénateur Ringuette :** Je vais vous lire un passage d'un article qui a été publié dans le *Guardian* de Charlottetown le 31 mars.

Dans le budget 2007, on met au panier cette formule qui existe depuis 30 ans. Le résultat net est que l'Île-du-Prince-Édouard recevra 7 \$ de plus par habitant au titre du TCPS en 2007-2008; l'Ontario recevra 40 \$ de plus par habitant et l'Alberta 102 \$ de plus par habitant. Le résultat net est que l'année prochaine, l'Alberta recevra une somme additionnelle de 333 millions de dollars au titre du TCPS, l'Ontario recevra 445 millions de dollars supplémentaires, et les huit autres provinces se partageront une augmentation totale de 14 millions.

Les chiffres que je viens d'énumérer et qui ont été publiés dans cet article sont-ils exacts?

**Mme Anderson :** Il nous faudrait vérifier si c'est exact au dollar près, mais l'ordre de grandeur est certainement exact.

**Le sénateur Ringuette :** L'ordre de grandeur est certainement exact.

**Mme Anderson :** Vous devez vous rappeler que, par habitant, l'Alberta et l'Ontario recevaient beaucoup moins que les autres provinces. Avec la décision d'adopter la formule du versement égal par habitant, la première année — la proposition consistant à mettre tout le monde sur un pied d'égalité la première année —, les versements sont allés aux provinces qui avaient beaucoup de retard pour les ramener au même niveau, et par la suite, les nouveaux investissements vont augmenter les versements de toutes les provinces.

**Le sénateur Ringuette :** Il vous faudra faire un rajustement à la péréquation pour en tenir compte, parce que si vous distribuez l'argent de tous les autres programmes de financement selon une formule par habitant, vous introduisez une distorsion dans les niveaux de revenu des provinces. Si vous adoptez la formule par habitant, dans cinq ans, trois provinces seront financées à 100 p. 100 et toutes les provinces moins peuplées ne recevront que des miettes. C'est la situation que j'entrevois. C'est exactement ce qui se passe avec l'annonce faite dans ce budget que l'on va changer entièrement la formule de répartition pour adopter un montant égal par habitant.

Je ne peux pas croire que l'Alberta, qui n'a aucune dette et qui enregistre chaque année d'importants surplus, a besoin de 102 \$ de plus par habitant au titre du Transfert canadien en matière de



achieving what is supposed to be achieved by these programs, that is, providing fairly comparable services for a fair amount of taxation? This is skewing the entire process.

**Ms. Anderson:** With respect, the proposal is that equalization is supposed to provide the resources for provinces to provide equally comparable services at comparable levels of taxation, and the equalization program does that. It measures the capacity of each province to raise revenues, and it brings them up to a standard. That is the simple concept of the program.

The rationale is that once we have done that — and the government argues that it has strengthened that because it is a more generous equalization program — then the support for other priorities such as health, post-secondary education and social programs should treat all Canadians equally. Therefore, those transfers will move to equal per capita cash support for every Canadian regardless of where they live. That is the rationale.

**Senator Ringuette:** The rationale is not rational. It may be rational for Toronto, Senator Eggleton.

The Constitution of Canada provides that the federal government must provide funding to the provinces in a way that treats Canadians fairly and gives them access to fair services for fair taxation. I reiterate that Alberta is in much better financial shape to provide services than are New Brunswick, Prince Edward Island, Saskatchewan and Manitoba. The government has made a move from one end with regard to equalization, but with all the other programs, be they child care, infrastructure or health transfers, it is giving more to the provinces that have more.

**Ms. Anderson:** The proposal does not give more to the provinces that have more. The proposal is to bring everyone to the same level, so the initial investment goes to the provinces that were receiving less on an equal per capita basis.

You are quite right that under the Constitution the objective of the equalization program is to bring all provinces to the same level. There is then the question of federal support for other shared priorities, whether they equalize again or whether they provide an equal amount for every citizen in Canada, and the government has decided that, with a strengthened equalization program, support beyond equalization would be on an equal per capita basis.

**Senator Ringuette:** Budget 2007 clearly indicates that P.E.I. will receive an additional \$7 per capita and Alberta, \$102.

**Mr. Campbell:** The figures you are referring to speak to a one-time adjustment, basically in 2007-08. The government has put forward a long-term plan for support in these areas.

**Senator Ringuette:** On a per capita basis.

programmes sociaux. Comment peut-on justifier cela à la lumière des objectifs que l'on est censé atteindre au moyen de ces programmes, à savoir de fournir des services comparables au moyen d'une fiscalité équitable? Cela fausse tout le processus.

**Mme Anderson :** Sauf le respect que je vous dois, la proposition est que la péréquation est censée donner aux provinces les ressources voulues pour qu'elles offrent des services comparables à des niveaux comparables de fiscalité, et c'est ce que fait le programme de péréquation. Il mesure la capacité de chaque province de percevoir des revenus et les met à égalité en fonction d'une norme. C'est un concept et un programme bien simple.

Une fois cela fait — et le gouvernement soutient qu'il a en fait renforcé cet aspect parce que c'est un programme de péréquation plus généreux —, le soutien à d'autres priorités comme la santé, l'éducation postsecondaire et les programmes sociaux doit être accordé de manière à traiter tous les Canadiens également. Par conséquent, ces transferts prendront désormais la forme d'un versement comptant égal par habitant, pour chaque Canadien, peu importe où il habite. Voilà la justification.

**Le sénateur Ringuette :** Cette justification n'est pas rationnelle. Elle est peut-être rationnelle pour Toronto, sénateur Eggleton.

La Constitution du Canada stipule que le gouvernement fédéral doit fournir de l'argent aux provinces de manière à traiter les Canadiens avec justice et à leur donner accès à des services raisonnables moyennant une taxation équitable. Je réitère que l'Alberta est en bien meilleure situation financière que le Nouveau-Brunswick, l'Île-du-Prince-Édouard, la Saskatchewan et le Manitoba et est donc mieux en mesure de fournir des services. Le gouvernement a pris des mesures au sujet de la péréquation, mais pour tous les autres programmes, que ce soit la garde d'enfants, l'infrastructure ou la santé, il donne plus aux provinces les mieux nanties.

**Mme Anderson :** Selon la proposition, on ne donne pas plus aux provinces les mieux nanties. La proposition vise à ramener toutes les provinces au même niveau, de sorte que l'investissement initial va aux provinces qui recevaient moins par habitant.

Vous avez tout à fait raison de dire qu'aux termes de la Constitution, l'objectif du programme de péréquation est d'amener toutes les provinces au même niveau. Se pose alors la question du soutien fédéral aux autres priorités communes, et il faut alors décider si l'on doit encore une fois faire intervenir la péréquation ou bien si l'on doit donner un montant égal pour chaque citoyen canadien, et le gouvernement a décidé que, compte tenu d'un programme de péréquation renforcé, tout le soutien outre la péréquation se ferait selon la formule d'un montant égal par habitant.

**Le sénateur Ringuette :** Le budget de 2007 indique clairement que l'Île-du-Prince-Édouard recevra 7 \$ de plus par habitant et que l'Alberta en recevra 102 \$.

**M. Campbell :** Les chiffres que vous citez sont attribuables à un rajustement ponctuel qui aura lieu en 2007-2008. Le gouvernement a proposé un plan à long terme pour le soutien dans ces domaines.

**Le sénateur Ringuette :** Selon une formule par habitant.

**Mr. Campbell:** On a per capita basis. Part A of the program is an enhancement to equalization, so there will be enrichment to the program that supports provinces, which currently does not benefit Alberta or Ontario. These provinces have made a case that they were being underfunded on a per capita basis in cash terms, which was accurate. There was an inclusion of tax points in the formula of the Canada Social Transfer, and the tax points will continue to support those programs. The government has made a decision to sever the calculation because those tax points are being equalized in the equalization program. This one-time adjustment is bringing the other provinces up to the same level.

Going forward, when you look at the Canada social program, starting next year, after these adjustments take place, all provinces will receive the same amount per capita, so all Canadians, no matter where they live, are supported equally and that will continue going forward over the next few years. All the enhancements for post-secondary education and child care will also be going equal per capita to all the provinces.

**Senator Ringuette:** You have just reaffirmed that this per capita redistribution is equalization on a large scale. In addition to that, it is changing the formula that was there for the last 30 years, moving from collective responsibility to individual responsibility. I fully understand that the policy is agreed upon or rejected by the government. However, this new policy of complete transfer based on per capita will be very detrimental to many Canadians and many provinces.

**Ms. Anderson:** I reiterate that every province will receive increased support, that equalization is how the differences between the capacities of provinces is compensated, that the support through the social transfers is not trying to compensate for the differences in fiscal capacity because the assumption is that if an equalization program is working, that has already happened. There is no interaction between equalization and the social transfers except in this transition period. If you look at just one year, you see strange things, but that is because of the transition of bringing provinces up and ensuring that the provinces do not lose. There is a lot happening. If you look at the future, the objective is to provide the same cash support everywhere, which is where the transfer systems have evolved since 1977. We have moved closer and closer to equal per capita support, and now this is the last step.

**Senator Ringuette:** I understand that the number of voters matters. However, we need to have a clear picture, and not only for this committee. Every Canadian and cabinet and Parliament should have the real picture of all transfers being done.

**M. Campbell :** En effet. La partie A du programme est un renforcement de la péréquation, de sorte que le programme sera enrichi pour les provinces qui en bénéficient, et ce n'est absolument pas le cas de l'Alberta ni de l'Ontario. Ces provinces ont fait valoir qu'elles étaient sous-financées en termes de versements comptants par habitant, ce qui était exact. Le Transfert canadien en matière de programmes sociaux comprend des points d'impôt, lesquels vont continuer d'appuyer ces programmes. Le gouvernement a pris la décision de scinder le calcul, parce que ces points d'impôt sont pris en compte dans le programme de péréquation. Ce rajustement ponctuel ramène les autres provinces au même niveau.

Pour l'avenir, si vous examinez le Transfert canadien en matière de programmes sociaux, à partir de l'année prochaine, après que ces rajustements auront été apportés, toutes les provinces recevront le même montant par habitant, de sorte que tous les Canadiens, peu importe où ils habitent, reçoivent un soutien égal, et cette situation se poursuivra au cours des années suivantes. Tous les enrichissements pour l'éducation postsecondaire et la garde des enfants se feront également selon la formule d'un montant par habitant égal pour toutes les provinces.

**Le sénateur Ringuette :** Vous venez de réaffirmer que cette répartition par habitant est un programme de péréquation sur une grande échelle. De plus, on se trouve ainsi à changer la formule qui était en vigueur depuis 30 ans, passant de la responsabilité collective à la responsabilité individuelle. Je comprends tout à fait que c'est le gouvernement qui adopte une politique ou la rejette. Cependant, cette nouvelle politique consistant à opérer tous les transferts selon une formule par habitant sera tout à fait nuisible pour beaucoup de Canadiens et beaucoup de provinces.

**Mme Anderson :** Je réitère que toutes les provinces vont recevoir un soutien accru, que la péréquation vise à compenser les différences de capacité entre les provinces, que le financement au titre des transferts sociaux ne vise pas à compenser les différences de capacité fiscale, parce que l'hypothèse de base est que si le programme de péréquation fonctionne bien, cette compensation a déjà eu lieu. Il n'y a aucune interaction entre la péréquation et les transferts au titre des programmes sociaux, sauf durant cette période de transition. Si vous examinez une seule année, vous pouvez voir des choses étranges, mais c'est parce que la transition permet de ramener toutes les provinces au même niveau et garantit qu'aucune province n'est perdante. Il se passe beaucoup de choses. Si vous examinez l'avenir, l'objectif est de fournir le même soutien en argent comptant partout, et c'est sur ce point que les systèmes de transfert ont évolué depuis 1977. Nous nous sommes rapprochés de plus en plus d'un soutien égal par habitant, et cette mesure-ci constitue la dernière étape.

**Le sénateur Ringuette :** Je comprends que le nombre d'électeurs soit important. Cependant, nous devons avoir une idée claire, et je ne parle pas seulement de notre comité. Le Cabinet, le Parlement, tous les Canadiens doivent savoir exactement en quoi consistent tous les transferts.



I will give you an example. Atlantic Canadians are constantly being targeted as receiving economic development money through a co-op. However, I would like to know, with the budget of Industry Canada, how much is going to Ontario, Quebec and Alberta. Through analyzing all these programs we will have a clear picture of what is happening financially in this country.

I know that you have 65 people in your department. Could you, for a short period of time, assign a few people? I think it would be beneficial to all of Parliament and the provinces. It is an analysis that needs to be done.

**Mr. Vermaeten:** This speaks in part to the request for an analysis. It is important to look at the impact of the budget in its totality, to look at all the measures, and not to look only in terms of millions of dollars but also to look at the per capita impact in total and what was the starting point and what is the end point. The analysis is complex, and certainly you can have different perspectives.

For example, take Prince Edward Island. They are benefitting tremendously from strengthened equalization, a ten-province standard, which is an historical request of many provinces. Since the early 1980s they have been asking for that, and it is an important element. Regarding moving to equal per capital funding for the Canada Social Transfer, provinces currently receiving more than their equal per capita share would no doubt prefer the old formula.

For the infrastructure funding, there is a per jurisdiction allocation to recognize that small jurisdictions may require more funding. There is a new per capita jurisdiction funding of \$25 million per jurisdiction. When you look at that on a per capita basis, Prince Edward Island with 100,000 people receiving \$25 million is seeing a tremendous increase in funding for that purpose.

It is important to look at the balance of measures. One can argue that this is not the way this should be funded, but look at the package of funding: Does it provide good balance? I think the government would argue that there is a lot of support here. Some support will be provided on a per capita basis, particularly in principal areas, general-purpose transfers, but then there are specific-purpose transfers that are not provided on a per capita basis, and then the overall, overarching equalization program, which provides a tremendous level of support for the less wealthy provinces.

**Senator Ringuette:** I agree that we need to look at the entire package and that is why I am reiterating the request for your branch to provide this committee and anyone interested with all the different funding going to the different provinces from the different departments. That is a must. If we have to look at the package again, I want to see the entire package, not a portion of the package.

Je vais vous donner un exemple. On entend dire constamment que les Canadiens de l'Atlantique reçoivent de l'argent pour leur développement économique par l'entremise de l'APECA. Cependant, je voudrais bien savoir combien d'argent, à même le budget d'Industrie Canada, est versé à l'Ontario, au Québec et à l'Alberta. En analysant tous ces programmes, nous saurons exactement quelle est la situation financière de notre pays.

Je sais que vous avez 65 personnes dans votre service. Pourriez-vous affecter à cette tâche une poignée de gens pendant une courte période? Je pense que ce serait avantageux pour l'ensemble du Parlement et pour les provinces. C'est une analyse dont le besoin s'impose.

**M. Vermaeten :** Cela revient en partie à la demande relativement à des analyses. Il est important d'envisager l'impact du budget dans sa totalité, d'examiner toutes les mesures, et de ne pas seulement s'attarder aux millions de dollars, mais aussi au montant total par habitant, en tenant compte du point de départ et du point d'arrivée. Cette analyse est complexe et il est certain que l'on peut avoir différents points de vue.

Prenons par exemple l'Île-du-Prince-Édouard. Cette province bénéficie énormément du renforcement de la péréquation, de la norme des dix provinces, qui correspond à une demande historique de nombreuses provinces. Elles en font la demande depuis le début des années 1980, et c'est un élément important. Pour ce qui est du montant égal par habitant au titre du Transfert canadien en matière de programmes sociaux, les provinces qui reçoivent actuellement plus que leur part égale par habitant préféreraient indéniablement l'ancienne formule.

Pour le financement de l'infrastructure, le montant est établi pour chaque province et territoire, pour tenir compte du fait que les instances les moins peuplées peuvent avoir besoin de plus d'argent. Le montant est donc établi à 25 millions pour chaque province et territoire. Si l'on fait le calcul par habitant, on constate que l'Île-du-Prince-Édouard, qui a 100 000 habitants et qui reçoit 25 millions de dollars, bénéficie d'une énorme augmentation du financement à cette fin.

Il est important d'envisager l'ensemble des mesures. On peut soutenir que le financement ne devrait pas se faire de cette manière, mais voyez l'ensemble du train de mesures : permet-il d'établir un bon équilibre? Je pense que le gouvernement soutiendrait que le tout représente énormément d'argent. Une partie est versée selon la formule par habitant, en particulier dans les principaux domaines, pour les transferts génériques, mais il y a ensuite des transferts destinés à des fins précises qui ne sont pas versés selon un montant par habitant, et puis il y a le programme de péréquation qui chapeaute le tout, et qui fournit un soutien extraordinaire aux provinces moins bien nanties.

**Le sénateur Ringuette :** Je conviens que nous devons tenir compte de l'ensemble et c'est pourquoi je réitère ma demande : que votre direction fournisse à notre comité et à quiconque est intéressé une ventilation de tout l'argent qui est versé aux différentes provinces par les divers ministères. C'est impératif. Si nous devons examiner de nouveau ce programme, je veux en examiner la totalité et non pas une partie seulement.



**Ms. Anderson:** There is a lot of information that we would not have on that. Put that aside for a moment. There is one province that has done this in extreme detail. In a general sense, there is a number in public accounts for how much the federal government raises in each province in terms of taxation and how much it spends in each province in terms of overall expenditures.

As analysts, we have a problem with that approach, in that there is so much in Canada that is not about measuring exact expenditures. When the Department of Defence makes a major expenditure, who does that benefit? Does it benefit the only people who live where that expenditure is made or does it benefit Canadians everywhere? Who benefits from expenditures in Foreign Affairs? When a lab in Ottawa produces a new strain of wheat, the expenditure under that system comes under expenditures in Ontario. That benefits farmers in Saskatchewan. That is what we call a checker book approach to federalism. It does not answer all of the questions.

To do the analysis of what this budget provided and not what the base funding provides would also give a distorted picture. We have certainly tried to be transparent about the impact on provinces and to explain that in this transition period some of those numbers in 2007-08 are moving in different ways. If there was a magic list of every expenditure made by the federal government and which region and province it was in, we would be glad to provide that, but there is no such thing.

**The Chairman:** You have told us you will provide us with what information you can.

**Ms. Anderson:** Yes.

**The Chairman:** We can figure out the gaps and go elsewhere with those.

**Senator Stratton:** I have the same problem as Senator Ringuette. I think we all do. If we want to get to the bottom of this, we have to do it. We cannot rely on any one, single department. Good luck to any who tries to take this on.

To go back to the fiscal imbalances, horizontal and vertical, we realize that this is a recovery period from the cuts that took place in the 1990s in health care, education, infrastructure, housing, child care, and the list goes on. The cuts were quite severe, some say too severe. We are trying to now accomplish a recovery in this area. You can see the poor road conditions when you drive in your cities and on your rural highways.

We are in that process. I think there will be winners and losers in some areas, then, depending on the situation, there will be winners and losers in another area.

If we start looking into one area to try to find out where all the money goes, we can get lost in the detail, which is a concern. Instead, we should be looking at how to make the have-not

**Mme Anderson :** Il y a beaucoup de renseignements dont nous ne disposons pas. Mettons cela de côté pour l'instant. Il y a une province qui a fait cela de manière extrêmement détaillée. De manière générale, on trouve dans les comptes publics un chiffre qui nous apprend combien le gouvernement fédéral perçoit d'argent dans chaque province en mesures fiscales de toutes sortes et combien il dépense dans chaque province, compte tenu de toutes les dépenses.

À titre d'analystes, nous avons des objections à cette manière de procéder, parce que ce n'est pas en mesurant les dépenses jusqu'au dernier sou qu'on peut avoir une idée exacte du Canada. Quand le ministère de la Défense fait une dépense importante, qui en bénéficie? Seulement les gens qui habitent là où l'argent est dépensé, ou bien l'ensemble des Canadiens? Qui bénéficie des dépenses des Affaires étrangères? Quand un laboratoire à Ottawa produit une nouvelle variété de blé, cette dépense est comptabilisée en Ontario, mais ce sont les agriculteurs de la Saskatchewan qui en bénéficient. C'est ce que nous appelons l'approche du chéquier dans l'analyse du fédéralisme. Cela ne répond pas à toutes les questions.

On aurait également une idée fausse en analysant seulement les mesures du dernier budget, sans tenir compte du financement de base. Chose certaine, nous avons essayé d'être transparents quant à l'impact pour les provinces et d'expliquer qu'au cours de la période de transition, les chiffres pour 2007-2008 indiquent dans certains cas des tendances différentes. S'il y avait une liste magique de toutes les dépenses faites par le gouvernement fédéral, par province et par région, nous nous ferions un plaisir de vous la fournir, mais cela n'existe pas.

**Le président :** Vous nous avez dit que vous nous remettiez tous les renseignements que vous possédez.

**Mme Anderson :** Oui.

**Le président :** Nous pouvons voir ce qui manque et nous adresser ailleurs.

**Le sénateur Stratton :** J'ai le même problème que le sénateur Ringuette. Je pense que nous sommes tous dans le même cas. Nous voulons aller au fond des choses, nous devons le faire. Nous ne pouvons pas nous fier à un seul ministère. Bonne chance à quiconque voudra s'atteler à cette tâche.

Pour revenir aux déséquilibres fiscaux, horizontal et vertical, nous nous rendons compte que nous sommes en période de récupération des coupes qui ont été faites durant les années 1990 dans la santé, l'éducation, l'infrastructure, le logement, la garde des enfants, et la liste s'allonge. Les coupes ont été très sévères, certains disent trop sévères. Nous essayons maintenant de rétablir la situation. Il suffit de conduire dans nos villes et sur nos routes rurales pour constater le piètre état de notre réseau routier.

Nous sommes en train de réaliser ce processus. Je pense qu'il y aura des gagnants et des perdants dans certains domaines et, selon la situation, les perdants et les gagnants ne seront pas les mêmes dans un autre domaine.

Si nous commençons à scruter un domaine pour essayer de savoir où va tout l'argent, nous pouvons nous perdre dans les détails, ce qui est préoccupant. Au lieu de cela, nous devrions

provinces, such as my province of Manitoba, more independent and self-sustaining. That really should be the end objective of what we are trying to get at, instead of simply asking for more money.

In Manitoba, the total number of dollars given to the province by the federal government was around 31 per cent of the total budget in 2000. It is now up to 36 per cent to 40 per cent of the provincial budget. There is a concern that the province becomes welfare dependent on the federal government and that there is no incentive for the province to create wealth on its own because the money is flowing from Ottawa. We need to address that as a policy concern.

I would ask the officials whether, when they look at the growth taking place, they have any way of measuring whether or not the have-not provinces are really endeavouring to achieve greater self-sustaining approaches or creating wealth on their own? Do you have some way to measure that, or do you just accept the fact and give them money? That is a tough question because it is treading on policy, but there must be some measurement on the other side. Is that done?

**Ms. Anderson:** We would argue that in equalization, we measure the fiscal capacity of the provinces. We can track whether their fiscal capacity is increasing or decreasing. We also track whether the disparity between the highest and the lowest is changing.

**Mr. Vermaeten:** The issue of whether equalization creates a disincentive has been discussed for many years and there is a lot of concern about that.

Ms. Anderson already discussed program design. First, the program is designed so that there are not these disincentives, because we measure the fiscal capacity. Second, the changes proposed before Parliament would create an incentive for developing natural resources and would be helpful in encouraging economic development.

We in the equalization world monitor constantly the issue of transfer dependency and whether or not provinces attempt to develop their economies. Our evidence suggests that provinces are working hard to improve their economies. It is not a major concern from our perspective.

**Senator Stratton:** My concern is that in Manitoba the federal equalization or transfer payments to the provinces increased from 31 per cent to 36 per cent to 40 per cent of the provincial budget over the last few years. It becomes apparent, just from the statistics, that the province is becoming more and more dependent upon federal money.

What incentives could we look at? I know you cannot answer that; it is a policy issue.

**Ms. Anderson:** The equalization side is a big amount of that. As an example, if we guaranteed \$6,500 per capita to any province through equalization, there would then be an incentive for

examiner comment rendre les provinces démunies, comme ma propre province du Manitoba, plus indépendantes et autonomes. Tel devrait vraiment être l'objectif ultime de nos efforts, au lieu de demander simplement toujours plus d'argent.

Au Manitoba, le montant total donné à la province par le gouvernement fédéral tournait autour de 31 p. 100 du budget total en 2000. Aujourd'hui, le taux oscille entre 36 et 40 p. 100 du budget provincial. On craint que la province ne devienne assistée sociale, dépendante du gouvernement fédéral et qu'il n'y ait pas le moindre incitatif pour la province de créer de la richesse parce que l'argent vient d'Ottawa. Nous devons nous pencher sur ce problème.

Je demanderais aux fonctionnaires si, quand ils examinent la croissance, ils ont un moyen quelconque de mesurer si les provinces démunies s'efforcent vraiment d'atteindre une plus grande autonomie ou de créer de la richesse? Avez-vous un moyen quelconque de mesurer cela, ou bien acceptez-vous simplement les faits en leur donnant de l'argent? C'est une question difficile, parce que cela empiète sur la politique, mais il doit y avoir moyen de mesurer l'autre élément de l'équation. Cela se fait-il?

**Mme Anderson :** Nous soutenons que pour la péréquation, nous mesurons la capacité fiscale des provinces. Nous savons si leur capacité fiscale augmente ou diminue. Nous vérifions aussi si l'écart change entre la plus forte capacité et la plus faible.

**M. Vermaeten :** La question de savoir si la péréquation crée un élément de dissuasion fait l'objet d'un débat depuis de nombreuses années et soulève beaucoup de préoccupations.

Mme Anderson a déjà traité de la conception du programme. Premièrement, le programme est conçu pour qu'il n'y ait pas de dissuasion, parce que nous mesurons la capacité fiscale. Deuxièmement, les changements proposés et dont le Parlement est saisi créeraient un incitatif pour ce qui est de mettre en valeur les ressources naturelles et aideraient donc à encourager le développement économique.

Nous, dans le monde de la péréquation, avons toujours à l'oeil la question de la dépendance aux transferts et de savoir si les provinces s'efforcent de développer leur économie. D'après nous, tout indique que les provinces font de grands efforts pour améliorer leur économie. Ce n'est pas une grande source d'inquiétude, de notre point de vue.

**Le sénateur Stratton :** Ce qui m'inquiète, c'est qu'au Manitoba, les paiements fédéraux de péréquation ou de transfert à la province ont augmenté, passant de 31 p. 100 à 36 ou 40 p. 100 du budget provincial au cours des dernières années. Du simple point de vue statistique, il devient évident que la province devient de plus en plus dépendante de l'argent fédéral.

Quels incitatifs devrions-nous envisager? Je sais que vous ne pouvez pas répondre à cela; c'est une question de politique.

**Mme Anderson :** La péréquation en est un élément important. Par exemple, si nous garantissons 6 500 \$ par habitant à toutes les provinces au moyen de la péréquation, celles-ci ne seraient pas



them not to raise any taxes or do any development. The federal government, in theory, could provide 100 per cent.

However, that is not how the program works. We do not know what you actually raise; we measure what you could raise if you applied a national average tax rate on the tax base that you have. Therefore, the incentive to gain that is not there, because it is not what you actually raise. Hopefully that structure in the system moves us away from problems of incentives.

**Senator Stratton:** You would think we would try to work more towards independence. In Manitoba, it appears there is a greater dependency, and that becomes a real concern.

The Minister of Finance from Saskatchewan talked about tax points and how some provinces are penalized by them. Could you explain to us what tax points mean to a province and why the Minister of Finance from Saskatchewan would be complaining about that?

**Ms. Anderson:** By way of a quick bit of history — because I am probably the only one on this side of the table who has any hope of remembering this — in 1977, the federal government provided transfers to the provinces. For incentive and all sorts of other reasons, they split the amount. Fifty per cent was provided in cash and the other 50 per cent was provided through a tax point transfer. At one moment in time, the federal government reduced its tax rates at exactly the same time the provinces upped theirs, so there was no impact on the taxpayer. It was just a switch.

Those tax points have been part of the support that the federal government has given to the provinces over the years, but they have become complicated and difficult in the transfer world.

The tax points are still there. After this proposal, they will no longer be used in the Canada Social Transfer to determine how much goes to each province. That is the only difference. We will still mention that 50 per cent of our support will be through these tax points, the value of which grows each and every year, but it will no longer be used as a determining factor in the allocation. That is the short and sweet answer.

**Senator Murray:** However, the associated equalization that went with those tax points is no longer there.

**Ms. Anderson:** No, that is not true. Those tax points have always been equalized and will continue to be equalized. It was using them as an allocation in the other program. The money that equalizes those tax points will still be provided to provinces.

**Senator Murray:** The associated equalization?

encouragées à percevoir des impôts ou à faire des efforts de développement. En théorie, le gouvernement fédéral pourrait verser 100 p. 100.

Cependant, ce n'est pas ainsi que le programme fonctionne. Nous ne savons pas exactement combien vous percevez; nous mesurons ce que vous pourriez percevoir si vous appliquiez au potentiel fiscal que vous avez un taux d'imposition national moyen. Par conséquent, l'incitatif ne se situe pas à ce niveau, parce que ce n'est pas le montant perçu en impôt qui compte. Nous espérons que cette facette du système nous éloigne des problèmes d'incitatifs.

**Le sénateur Stratton :** On serait porté à croire que nous chercherions à atteindre une plus grande indépendance. Au Manitoba, il semble que la dépendance est plus grande que jamais, et c'est très inquiétant.

Le ministre des Finances de Saskatchewan a dit que certaines provinces sont pénalisées par les points d'impôt. Pouvez-vous nous expliquer ce que représentent les points d'impôt pour une province et pourquoi le ministre des Finances de Saskatchewan s'en plaint?

**Mme Anderson :** Je vais faire un bref survol historique, car je suis probablement la seule personne de ce côté-ci de la table qui ait le moindre espoir de se rappeler de tout cela. En 1977, le gouvernement fédéral a accordé des transferts aux provinces. Pour une foule de raisons, notamment pour créer des incitatifs, on a partagé le montant. Cinquante pour cent ont été versés comptant et l'autre moitié par l'intermédiaire d'un transfert de points d'impôt. À un moment donné, le gouvernement fédéral a réduit ses taux d'imposition exactement en même temps que la province augmentait les siens, de sorte que l'impact pour le contribuable a été nul. C'était un simple échange.

Ces points d'impôt font partie du soutien que le gouvernement fédéral accorde aux provinces depuis des années, mais ils sont devenus compliqués et difficiles à gérer dans le monde des transferts.

Les points d'impôt existent encore. Après la mise en oeuvre de cette proposition, ils ne seront plus utilisés dans le cadre du Transfert canadien en matière de programmes sociaux pour déterminer combien reçoit chaque province. C'est la seule différence. Nous continuerons de dire que 50 p. 100 de notre soutien prend la forme de ces points d'impôt, dont la valeur augmente à chaque année, mais ils ne seront plus un facteur servant à déterminer le montant de l'allocation. Voilà la réponse, en bref.

**Le sénateur Murray :** Par contre, la péréquation associée qui accompagnait ces points d'impôt n'existe plus.

**Mme Anderson :** Non, ce n'est pas vrai. Ces points d'impôt ont toujours été pris en compte pour la péréquation et continueront de l'être. Le changement vise seulement leur utilisation pour l'allocation dans le cadre de l'autre programme. L'argent qui sert à compenser ces points d'impôt continuera d'être versé aux provinces.

**Le sénateur Murray :** La péréquation associée?



**Ms. Anderson:** Yes. It will no longer have to be called associated equalization. That is the difference. The payment will still go to the provinces.

**Senator Murray:** Under both the CHT and the CST?

**Ms. Anderson:** No, under equalization. The payments were always made under equalization and were included in the CST.

**Mr. Vermaeten:** In fact, associated equalization increases occurred before there was an associated equalization that initially went to the five-province standard and then to the implicit standard of the fixed framework. Currently, the associated equalization is going up to the 10-province standard. In that respect, it has been strengthened.

Second, this is tremendously complicated and non-transparent. That is precisely why one of the recommendations in the O'Brien report was that you should not have this. There is what he referred to as an implicit backdoor equalization. He argued that you have an equalization program. Make that strong, and then you do not have to measure fiscal capacity within a transfer.

He says you can look at needs and transfers and maybe do equal per capita. With other transfers, base it on another measure of need, but do not look at the fiscal capacity within a specific transfer. Implicitly, that is what the CST did. It created a lot of confusion by looking at the value of the tax points.

Third, why would Saskatchewan not be a particularly big fan of that? There is a good diagram on page 360 in the budget plan that shows the value of tax points and the value of cash. It is interesting because an anomaly in the way the old system worked resulted in a situation where Saskatchewan, for example, would become a have province. Overall, their fiscal capacity was very strong, yet because of the interactions in the system, they would actually receive more per capita cash than any other province for the CST.

Mr. Campbell is pointing out that this appears on page 15 of your handout. You have a situation where Saskatchewan would be a province that would have a fiscal capacity higher than other equalization-receiving provinces but receive the most amount of cash. That was an anomaly in the system that Mr. O'Brien pointed out and precisely the reason he said to sever the tax points in determining the CST allocation because, first, there is unfairness there and, second, there is non-transparency.

That is an important reason why the government did what it did in this budget.

**The Chairman:** Thank you for that short and sweet explanation as modified. It is complicated.

**Mme Anderson :** Oui. Il ne sera plus nécessaire de l'appeler péréquation associée. Voilà la différence. Le paiement continuera d'être versé aux provinces.

**Le sénateur Murray :** Au titre du TCPS et du TCS?

**Mme Anderson :** Non, au titre de la péréquation. Les paiements ont toujours été versés dans le cadre de la péréquation et étaient inclus dans le TCPS.

**M. Vermaeten :** En fait, les augmentations de la péréquation associée ont eu lieu avant l'instauration d'une péréquation associée qui, au départ, a été versée selon la norme des cinq provinces et ensuite selon la norme implicite du cadre fixe. À l'heure actuelle, la péréquation associée va passer à la norme des dix provinces. À cet égard, elle a été renforcée.

Deuxièmement, c'était extraordinairement compliqué et non transparent. C'est précisément pourquoi l'une des recommandations du rapport O'Brien était de se débarrasser de cela. L'auteur du rapport qualifiait le programme de péréquation implicite par la bande. Il soutenait que nous avons un programme de péréquation et qu'il faut le renforcer, après quoi on n'aura plus besoin de mesurer la capacité fiscale dans le cadre d'un transfert.

Il dit que l'on peut examiner les besoins et les transferts et peut-être verser un montant égal par habitant. Pour d'autres transferts, on peut se fonder sur une autre mesure des besoins, mais il faut éviter de tenir compte de la capacité fiscale dans le cadre d'un transfert précis. Implicitement, c'est ce que faisait le TCPS. Cela créait beaucoup de confusion quand on examinait la valeur des points d'impôt.

Troisièmement, pourquoi la Saskatchewan n'aurait-elle pas été un partisan enthousiaste de ce système? On trouve à la page 360 du plan budgétaire un beau diagramme qui montre la valeur des points d'impôt et des versements comptants. C'est intéressant parce qu'à cause d'une anomalie dans la manière dont fonctionnait l'ancien système, la Saskatchewan, par exemple, devenait une province bénéficiaire. Globalement, sa capacité fiscale était très forte, et pourtant, à cause des interactions du système, elle recevait en fait plus d'argent par habitant que toute autre province au titre du TCPS.

M. Campbell signale que cela se trouve à la page 15 du document qu'on vous a remis. La Saskatchewan avait une capacité fiscale plus forte que celle d'autres provinces bénéficiaires de la péréquation, mais recevait le plus d'argent comptant. C'était une anomalie du système que M. O'Brien a dénoncée et c'est précisément la raison pour laquelle il a dit qu'il fallait ne plus tenir compte des points d'impôt pour établir l'allocation au titre du TCPS, premièrement parce que c'est injuste et deuxièmement parce que ce n'est pas transparent.

C'est une raison importante pour laquelle le gouvernement a pris cette mesure dans le budget.

**Le président :** Je vous remercie pour cette brève explication qui a été amplifiée par la suite. C'est compliqué.

My understanding is that tax points are still considered in the Canada Health Transfer until 2013-14, but they will be gone from the Canada Social Transfer once we presumably approve the budget implementation that is floating through Parliament now.

**Ms. Anderson:** They will be gone as a means of determining allocation. The tax points will still be there. No one is touching them.

**Senator Murray:** I will not argue with Senator Ringuette about the principle of equal per capita. We will have that argument another day.

The tax points, of course, are still there. They were transferred in 1977, and they are imposed by the provincial governments.

You tell us that the associated equalization will continue to be paid. Is that to be found explicitly in the new equalization formula? I presume you will be making a different calculation every year as to the value of the tax points across the provinces.

Bill C-52 is now before the House of Commons. I think it contains the new equalization formula, does it not? Is the associated equalization provided for explicitly in Bill C-52? Do you know?

**Mr. Campbell:** With respect to the Canada Health Transfer, there are provisions in Bill C-52 that show changes to the associated equalization for the purposes of the CHT, which basically mimic the enhancement on equalization. Effectively, the standard for equalization is going up. Therefore, the standard for associated equalization for the Canada Health Transfer is also going up.

**Senator Murray:** What about the social transfer?

**Mr. Campbell:** The value of those tax points formerly attributed to the Canada Social Transfer are found in the personal income tax base and the corporate income tax base. There were 13.5 personal income tax points formerly transferred and one point of corporate income tax. They are blended into that base.

**Senator Murray:** I understand that. With respect to the payment of the associated equalization, will that explicitly be provided for with regard to the Canada Social Transfer in the equalization formula, or where is it explicitly provided for?

**Mr. Vermaeten:** Let me see whether this answers your question. All personal income tax and corporate income tax revenues were equalized into the old system, which included the tax transfer.

Provinces do not distinguish between which corporate dollar came from their own tax points and which corporate dollar of revenue came from the tax point transfer. They collect all these

Je crois savoir que l'on tient encore compte des points d'impôt pour le Transfert canadien en matière de santé jusqu'en 2013-2014, mais qu'on en débarrassera le Transfert canadien en matière de santé dès que nous approuverons le projet de loi de mise en oeuvre du budget dont le Parlement est maintenant saisi.

**Mme Anderson :** Les points d'impôt disparaîtront comme moyen de déterminer le montant de l'allocation, mais ils existeront encore. Personne ne va y toucher.

**Le sénateur Murray :** Je ne vais pas argumenter avec le sénateur Ringuette au sujet du principe du montant égal par habitant. Nous aurons cette discussion une autre fois.

Les points d'impôt existent encore, bien sûr. Ils ont été transférés en 1977 et ils sont prélevés par les gouvernements provinciaux.

Vous nous dites que la péréquation associée continuera d'être payée. Cela se trouve-t-il explicitement dans la nouvelle formule de péréquation? Je suppose que vous ferez un calcul différent chaque année pour établir la valeur des points d'impôt dans les diverses provinces.

Le projet de loi C-52 est actuellement à l'étude à la Chambre des communes. Je pense qu'il renferme la nouvelle formule de péréquation, n'est-ce pas? La péréquation associée est-elle prévue explicitement dans le projet de loi C-52? Le savez-vous?

**M. Campbell :** Pour le Transfert canadien en matière de santé, le projet de loi C-52 renferme des dispositions qui apportent des changements à la péréquation associée aux fins du TCS, changements qui sont parallèles au renforcement de la péréquation. En fait, la norme pour la péréquation est rehaussée. Par conséquent, la norme pour la péréquation associée au Transfert canadien en matière de santé va également être rehaussée.

**Le sénateur Murray :** Et le transfert en matière de programmes sociaux?

**M. Campbell :** La valeur des points d'impôt autrefois attribués au Transfert canadien en matière de programmes sociaux se trouve dans l'assiette fiscale de l'impôt sur le revenu des particuliers et de l'impôt sur le revenu des sociétés. À l'origine, on a transféré 13,5 points d'impôt pour l'impôt sur le revenu des particuliers et un point pour l'impôt sur le revenu des sociétés. Tous ces points sont englobés dans cette assiette fiscale.

**Le sénateur Murray :** Je comprends cela. Pour ce qui concerne le paiement de la péréquation associée, cela est-il explicitement prévu dans la formule de péréquation pour le Transfert canadien en matière de programmes sociaux? Sinon, où est-ce prévu explicitement?

**M. Vermaeten :** Voyons si je peux répondre à votre question. Dans l'ancien système, la péréquation s'appliquait à la totalité de l'impôt sur le revenu des particuliers et de l'impôt sur le revenu des sociétés, ce qui englobait le transfert fiscal.

Les provinces ne font pas la distinction entre l'argent qui vient de leurs propres points d'impôt et l'argent qui vient des points d'impôt qui ont été transférés. Elles perçoivent la totalité de leurs



corporate income tax revenues and personal income tax revenues. All those are equalized and equalization is paid on the whole amount.

It is provided for in the sense that there is equalization, and all tax points are equalized. They were all equalized before except they were equalized to a lower standard. Now all of them are equalized, including the tax transfer, the corporate income tax points and the personal income tax points, except they are equalized to the 10-province standard. Yes, they are explicitly provided. There has always been only one check for equalization. The fact that part of it is associated with those tax transfers is an analytical construct.

**Senator Murray:** When we talked about the value of how much we were transferring under the old Canadian Health and Social Transfer, we always included the value of the associated equalization which was paid out through the general equalization program. When we talked about the general equalization program we included it again. We paid it once and counted it twice.

**Ms. Anderson:** We paid it once and counted it twice, which is why we never added the two programs together. It is as simple as that.

**Senator Murray:** I have a couple of fairly short questions. Do you happen to know whether Bill C-52 covers all the initiatives in the budget that will require legislation, or will we be looking at another smaller budget implementation bill?

**Ms. Anderson:** I will answer that very generally. It covers all of our issues. I suspect that it does not cover all of the tax issues.

**Senator Murray:** Sure.

**Ms. Anderson:** There are usually two tax bills. There is also some spending through Main Estimates. Not everything needs a legislative —

**Senator Murray:** I understand that.

**Ms. Anderson:** Certainly all of the transfer changes, the fiscal balance changes, are there.

**Senator Murray:** Okay. The government does not seem to be hurrying along that legislation in the House of Commons, which leads me to believe that even without the help of the Senate they are giving some aspects of it sober second thought. You do not have to comment on that, although if you would like to, go ahead.

**Ms. Anderson:** Later, senator.

**The Chairman:** It has not gone to committee yet.

impôts provenant des particuliers ou des sociétés. Tous ces revenus font l'objet de la péréquation, qui est versée en fonction du montant total.

C'est prévu en ce sens qu'il y a péréquation et que tous les points d'impôt sont visés par la péréquation. Ils faisaient déjà l'objet de la péréquation auparavant, mais à un niveau plus bas. Maintenant, tous les points d'impôt font l'objet de la péréquation, y compris le transfert fiscal, c'est-à-dire les points d'impôt sur l'impôt des particuliers et l'impôt des sociétés, sauf qu'ils font l'objet de la péréquation selon la norme des dix provinces. Oui, c'est donc explicitement prévu. Il n'y a toujours eu qu'un seul chèque pour la péréquation. Le fait que le montant est en partie associé à ces points d'impôt transférés n'est qu'une vue de l'esprit.

**Le sénateur Murray :** Quand nous avons discuté de la valeur des montants transférés au titre de l'ancien Transfert canadien pour la santé et les programmes sociaux, nous avons toujours inclus la valeur de la péréquation associée qui était versée dans le cadre du programme général de péréquation. Quand nous avons discuté du programme général de péréquation, nous l'avons inclus de nouveau. Le montant était donc payé une fois et compté deux fois.

**Mme Anderson :** Il était payé une fois et compté deux fois, et c'est pourquoi nous n'avons jamais additionné les deux programmes. C'est aussi simple que cela.

**Le sénateur Murray :** J'ai deux ou trois brèves questions. Savez-vous par hasard si le projet de loi C-52 vise toutes les initiatives du budget pour lesquelles il faudra légiférer, ou bien faut-il s'attendre à un autre projet plus restreint de mise en oeuvre du budget?

**Mme Anderson :** Je vais répondre à cela de manière très générale. Le projet de loi vise toutes les questions qui nous occupent. Je soupçonne qu'il ne vise pas la totalité des questions fiscales.

**Le sénateur Murray :** Bien sûr.

**Mme Anderson :** Il y a habituellement deux projets de loi de finance. Des dépenses sont par ailleurs prévues dans le budget des dépenses principal. Il n'est pas nécessaire de légiférer pour tout.

**Le sénateur Murray :** Je comprends cela.

**Mme Anderson :** Chose certaine, tous les changements apportés aux transferts, à l'équilibre fiscal s'y trouvent.

**Le sénateur Murray :** Bien. Le gouvernement ne semble pas pressé de faire adopter ce projet de loi à la Chambre des communes, ce qui m'amène à croire que même sans l'aide du Sénat, il est en train de faire un second examen objectif de sa mesure. Vous n'avez pas à répondre à cela, mais si vous aimeriez le faire, je vous en prie.

**Mme Anderson :** Plus tard, sénateur.

**Le président :** Le projet de loi n'a pas encore été renvoyé au comité.



**Senator Murray:** In the budget document on fiscal balance, the government mentions that you will go to a market-value base for residential property taxes, as recommended by the O'Brien panel. Will you implement the stratified approach that he recommends?

You are going to exclude user fee revenues. Am I right in saying that in the previous formula 50 per cent of user fees were included? The O'Brien panel recommended that only user fees that generated a profit should be included, and they talked about lotteries and booze and that sort of thing, would be included. I presume you are implementing the whole.

Can you bring us up to date as to how the equalization formula treats or will treat revenues from Ontario Hydro, Quebec Hydro, Manitoba Hydro and New Brunswick Power?

**Ms. Anderson:** In a general sense, under the new equalization system we have combined all the natural resources into one base, from the previous 16, and the fiscal capacity will be determined on actual revenues. Those are two huge changes in terms of simplification.

**Senator Murray:** That is a big change in terms of hydro revenue. Is that right?

**Mr. Vermaeten:** The answer is yes. Hydro revenues, the profits, will be put on the same footing as other resource revenues. Fifty per cent of those profits will be included in the base, as Ms. Anderson mentioned.

**Senator Murray:** Previously, was a corporate tax rate applied to it?

**Mr. Vermaeten:** It was treated as if it were corporate income.

**Senator Murray:** I misspoke myself at another committee last week regarding child care. I thought that the government had abandoned the tax credit for businesses that would offer child care services to the children of their employees. The tax credit is still there. It is just not being taken up very aggressively by the private sector, I understand.

**Ms. Anderson:** It has just been proposed, senator. It is not in tax law.

**Senator Murray:** I see. I thought it was in there.

**Senator Murray:** You are putting \$250 million to create child care spaces. It says here, \$250 million in each of 2007-08 and 2008-09, and the payment in 2007-08 will be outside the CST. Why is that?

**Ms. Anderson:** For both the investment in post-secondary education and the investment in child care spaces, it was to provide a year for the federal government to discuss with the provinces the framework agreement about objectives. The commitment had been made by the government that they would provide the \$250 million for child care spaces starting this year.

**Le sénateur Murray :** Dans le document budgétaire sur l'équilibre fiscal, le gouvernement dit que l'on va adopter la formule de la valeur marchande pour les impôts fonciers résidentiels, comme le recommandait le groupe O'Brien. Allez-vous mettre en oeuvre l'approche stratifiée qu'il recommande?

Vous allez exclure les revenus tirés des frais d'utilisation. Ai-je raison de dire que dans l'ancienne formule, 50 p. 100 des frais d'utilisation étaient inclus? Le groupe O'Brien a recommandé d'inclure seulement les frais d'utilisation qui entraînaient un profit, et l'on ajoutait que les loteries, l'alcool et tout le reste serait inclus. Je suppose que vous allez mettre en oeuvre intégralement la recommandation.

Pouvez-vous faire le point à notre intention sur la manière dont la formule de péréquation traite ou traitera les revenus de Ontario Hydro, Hydro-Québec, Manitoba Hydro et New Brunswick Power?

**Mme Anderson :** En général, dans le cadre du nouveau programme de péréquation, nous avons combiné toutes les ressources naturelles en une seule base, alors qu'il y en avait 16 auparavant, et la capacité fiscale sera établie à partir des revenus réels. Ce sont deux changements énormes en termes de simplification.

**Le sénateur Murray :** C'est un changement important pour les revenus des sociétés d'hydroélectricité. N'est-ce pas?

**M. Vermaeten :** La réponse est oui. Les revenus tirés de l'hydroélectricité, les profits seront mis sur le même pied que les revenus tirés des autres ressources. Cinquante pour cent de ces profits seront ajoutés dans le montant de base, comme Mme Anderson l'a dit.

**Le sénateur Murray :** Auparavant, est-ce qu'on appliquait à ces revenus un taux d'imposition des sociétés?

**M. Vermaeten :** C'était traité comme un revenu de société.

**Le sénateur Murray :** Je me suis mal exprimé à un autre comité la semaine dernière au sujet de la garde des enfants. Je pensais que le gouvernement avait abandonné le crédit d'impôt pour les entreprises qui offriraient des services de garde d'enfants à leurs employés. Le crédit d'impôt existe encore. C'est simplement que le secteur privé ne s'empresse pas d'en profiter, si je comprends bien.

**Mme Anderson :** Il a seulement été proposé, sénateur. Il ne figure pas dans la législation fiscale.

**Le sénateur Murray :** Je vois. Je pensais qu'il existait déjà.

**Le sénateur Murray :** Vous injectez 250 millions de dollars pour créer des places dans les garderies. Je lis ici : 250 millions de dollars pour chacune des années 2007-2008 et 2008-2009, et l'on ajoute que le paiement en 2007-2008 ne fera pas partie du TCPS. Pourquoi?

**Mme Anderson :** Dans le cas de l'investissement dans l'éducation postsecondaire et dans la création de places de garderie, on a voulu donner un an au gouvernement fédéral pour discuter avec les provinces afin d'en arriver à une entente cadre sur les objectifs. Le gouvernement s'était engagé à fournir 250 millions de dollars pour créer des places en garderie à partir

The first year is being provided outside the program. Work will continue on the development of a framework, and then starting April 1, 2008, it will be delivered through the CST.

**Senator Murray:** I am aware that the present government cancelled the agreements that had been negotiated by the previous government with the provinces, but prior to those specific agreements there had been some kind of general protocol or multilateral agreement on child care. Has that gone by the boards?

**Ms. Anderson:** That has been extended with the extension of the Canada Social Transfer. Those framework agreements mirrored the legislation. They were put in place until the end of 2007. Part of the ministers' discussions will be getting a framework agreement that covers the three investments in children through the CST.

**Senator Murray:** The present government gave 12 months notice to cancel them.

**Ms. Anderson:** There were two investments within the CST and then the previous government had a major investment in child care outside of the CST. The investment outside of the CST was cancelled.

**Senator Murray:** What agreements were you referring to earlier when you replied to Senator Nancy Ruth about provinces reporting back on child care?

**Ms. Anderson:** Those were framework agreements on early childhood development and a framework agreement on child care that was delivered through the CST.

**Senator Murray:** Are they the programs that are being cancelled?

**Ms. Anderson:** It was not the \$5-billion program that was cancelled.

**Senator Murray:** One other matter I noticed is that the government again in this document says that they "reconfirm." I do not know what reconfirm means. I suppose that means confirm for the second time, does it? According to Budget Plan 2007, this budget reconfirms the government's commitment to limit the use of the federal spending power to ensure that new cost-shared programs in areas of provincial responsibility have the consent of the majority of provinces to proceed and that provinces and territories will have the right to opt out of cost-shared federal programs, with compensation, if they offer similar programs with comparable accountability structures.

Is that much different or different at all from the Social Union Framework Agreement that the previous government, the Chrétien government signed?

**Ms. Anderson:** It is basically the same.

**Senator Murray:** Did we legislate the Social Union Framework Agreement?

de cette année. La première année, l'argent est versé à l'extérieur du programme. On continuera de travailler à la mise au point d'un cadre, après quoi, à partir du 1<sup>er</sup> avril 2008, l'argent sera versé dans le cadre du TCPS.

**Le sénateur Murray :** Je sais que le gouvernement actuel a annulé les ententes qui avaient été négociées par le gouvernement précédent avec les provinces, mais avant ces ententes précises, il y avait une sorte de protocole général ou d'entente multilatérale sur la garde des enfants. A-t-on mis cela au panier?

**Mme Anderson :** Cela a été reconduit en même temps que le Transfert canadien en matière de programmes sociaux. Ces ententes-cadres reflétaient la législation. Elles ont été mises en place jusqu'à la fin de 2007. Les discussions des ministres viseront notamment à conclure une entente-cadre qui engloberait les trois investissements dans les enfants par l'intermédiaire du TCPS.

**Le sénateur Murray :** Le gouvernement actuel a donné un préavis de 12 mois pour les annuler.

**Mme Anderson :** Deux investissements ont été faits dans le cadre du TCPS, et puis le gouvernement précédent avait aussi un important investissement dans la garde des enfants à l'extérieur du TCPS. L'investissement extérieur au TCPS a été annulé.

**Le sénateur Murray :** À quelles ententes faisiez-vous allusion tout à l'heure quand vous avez répondu au sénateur Nancy Ruth au sujet des provinces qui font rapport sur la garde des enfants?

**Mme Anderson :** Je parlais des ententes-cadres sur le développement de la petite enfance et d'une entente-cadre sur la garde des enfants qui était mise en oeuvre dans le cadre du TCPS.

**Le sénateur Murray :** S'agit-il des programmes qui sont annulés?

**Mme Anderson :** Ce n'était pas le programme de cinq milliards de dollars qui a été annulé.

**Le sénateur Murray :** J'ai remarqué par ailleurs que le gouvernement dit encore une fois dans ce document qu'il va « reconfirm ». J'ignore ce que veut dire ce mot. Je suppose que cela veut dire confirmer pour la deuxième fois, n'est-ce pas? D'après le plan budgétaire de 2007, ce budget reconfirme l'engagement du gouvernement de limiter l'utilisation du pouvoir fédéral de dépenser pour s'assurer que les nouveaux programmes à frais partagés dans les domaines de compétence provinciale reçoivent le consentement de la majorité des provinces avant qu'on aille de l'avant et que les provinces et territoires aient le droit de se retirer des programmes fédéraux à frais partagés, avec compensation, s'ils décident d'offrir des programmes semblables offrant des structures comparables en matière de reddition de comptes.

Est-ce tellement différent ou le moins différent de l'Entente-cadre sur l'union sociale qu'avait signée le précédent gouvernement, le gouvernement Chrétien?

**Mme Anderson :** C'est essentiellement la même chose.

**Le sénateur Murray :** Avons-nous inscrit dans la loi l'Entente-cadre sur l'union sociale?



**Ms. Anderson:** No.

**Senator Murray:** Is it the intention of the government to give this the force of legislation? Do you know?

**Ms. Anderson:** I do not know.

**Senator Murray:** How are you going about this? Are there negotiations underway? Do you expect to negotiate this with the provinces?

**Ms. Anderson:** It was certainly part of the consultations that the government undertook following the last budget. The Minister of Intergovernmental Affairs had discussions with his provincial counterparts on the spending power.

**Senator Murray:** We will have to ask the Minister of Finance whether they plan to legislate this and how they intend to negotiate it.

**The Chairman:** Senator Murray, we are getting close to the end of our time. Could you finish up your questioning with one more question — as big a one as you want? If there are any undertakings or information that they do not have, the witnesses could provide us with it afterwards.

**Senator Murray:** Ms. Anderson has been very clear that the money earmarked for post-secondary education and child care — anything that goes to the CST — is, as we speak, unconditional and that the government hopes to negotiate some kind of protocol with the provinces respecting those earmarked funds.

I do not know whether this is a question I can properly put to you. If you do not want to take it on, fine. Is there any practical possibility of separating out the post-secondary education component, as we did with the Canada Health Transfer?

**Ms. Anderson:** Part of this budget was that those funds were earmarked within the Canada Social Transfer. We showed very clearly an allocation of the total amount — how much support for post-secondary education and support for other social programs.

**Senator Murray:** That was based on the present spending patterns of the provinces, was it not?

**Ms. Anderson:** It was exactly as we did with the health transfer; we used the same methodology when we split those two transfers.

The support for children had already been earmarked within the Canada Social Transfer. It was an amount that each and every province knew, so we have just done that.

**Senator Murray:** However, it is notional, is it not?

**Ms. Anderson:** It is notional, yes.

**Mme Anderson:** Non.

**Le sénateur Murray:** Le gouvernement a-t-il l'intention de donner force de loi à cette mesure? Le savez-vous?

**Mme Anderson:** Je l'ignore.

**Le sénateur Murray:** Que se passe-t-il dans ce dossier? Des négociations sont-elles en cours? Vous attendez-vous à négocier cela avec les provinces?

**Mme Anderson:** Cela faisait certainement partie des consultations que le gouvernement a entreprises à la suite du dernier budget. Le ministre des Affaires intergouvernementales a eu des discussions avec ses homologues provinciaux sur le pouvoir de dépenser.

**Le sénateur Murray:** Nous devons demander au ministre des Finances si le gouvernement a l'intention de légiférer à cet égard et comment il compte négocier tout cela.

**Le président:** Sénateur Murray, il ne nous reste plus tellement de temps. Je vous invite à terminer en posant une dernière question — une question aussi vaste que vous le voudrez. Si les témoins ont d'autres renseignements à nous communiquer, ils pourront nous les faire parvenir par la suite.

**Le sénateur Murray:** Mme Anderson a dit très clairement que l'argent affecté spécifiquement à l'éducation postsecondaire et à la garde des enfants — tout ce qui est versé par le truchement du TCPS — est inconditionnel, comme nous aimons à le dire, et que le gouvernement espère négocier un quelconque protocole avec les provinces au sujet de ces fonds affectés à des fins particulières.

J'ignore si c'est une question que je peux légitimement vous poser. Si vous ne voulez pas y répondre, très bien. Serait-il possible, en termes pratiques, de séparer la composante destinée à l'éducation postsecondaire, comme nous l'avons fait pour le Transfert canadien en matière de santé?

**Mme Anderson:** C'est une caractéristique du budget que ces fonds sont mis de côté à l'intérieur du Transfert canadien en matière de programmes sociaux. Nous avons indiqué très clairement le montant de l'allocation à même le montant total, c'est-à-dire que nous précisons combien d'argent est versé pour l'éducation postsecondaire et combien pour les autres programmes sociaux.

**Le sénateur Murray:** C'était fondé sur les dépenses actuelles des provinces, n'est-ce pas?

**Mme Anderson:** Nous avons procédé exactement comme nous l'avons fait pour le transfert en matière de santé; nous avons utilisé la même méthodologie quand nous avons scindé ces deux transferts.

Le soutien destiné aux enfants avait déjà été mis de côté à l'intérieur du Transfert canadien en matière de programmes sociaux. Chacune des provinces connaissait exactement le montant, et c'est ce que nous avons fait.

**Le sénateur Murray:** C'est toutefois notionnel, n'est-ce pas?

**Mme Anderson:** C'est notionnel, oui.



**The Chairman:** Regretfully, we have run out of time. I had some other people on my list for the second round of questioning. You see how exciting this subject matter is for this committee, Ms. Anderson.

**Ms. Anderson:** I regret that we have to run, but we have an appearance at another committee. We should not keep them waiting.

**The Chairman:** We appreciate all of you having been here, as well as any information you can get for us. You understand now where we are going and what we are trying to get our arms around. It may result in further questions having to be posed to you. We know now where there is a good source of information, so we thank you and we look forward to hearing from you. Honourable senators will join me in thanking our guests and we look forward for the opportunity to meet with you again. This has been a pleasure.

The committee adjourned.

**Le président :** C'est regrettable, mais nous n'avons plus de temps. J'avais d'autres personnes sur ma liste pour un deuxième tour de table. Vous voyez à quel point c'est un sujet passionnant pour notre comité, madame Anderson.

**Mme Anderson :** Je regrette que nous devions partir, mais nous comparaissons devant un autre comité. Nous ne devons pas les faire attendre.

**Le président :** Nous vous remercions tous d'être venus et de nous avoir donné tous ces renseignements. Vous comprenez maintenant ce que nous voulons faire et la tâche que nous nous sommes fixés. Il est possible que nous ayons d'autres questions à vous poser. Nous savons maintenant où trouver une bonne source d'information et nous vous remercions donc et nous comptons avoir le plaisir de vous revoir. Tous les sénateurs se joignent à moi pour remercier nos invités et nous espérons avoir le plaisir de vous rencontrer de nouveau. Ce fut un plaisir pour nous.

La séance est levée.



Glenn Campbell, Senior Chief, Federal-Provincial Relations  
and Social Policy Branch;

François Delorme, Director, Economic Development and  
Corporate Finance.

Glenn Campbell, chef principal, Direction des relations  
fédérales-provinciales et de la politique sociale;

François Delorme, directeur, Direction du développement  
économique et des finances intégrées.





*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada –  
Publishing and Depository Services  
Ottawa, Ontario K1A 0S5

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –  
Les Éditions et Services de dépôt  
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

#### APPEARING

**Tuesday, April 17, 2007**

The Honourable Harry Van Mulligen, M.L.A., Minister of  
Government Relations, Province of Saskatchewan.

#### WITNESSES

**Tuesday, April 17, 2007**

*Government of Saskatchewan:*

Dylan Jones, Assistant Deputy Minister, Department of  
Government Relations;

Erin Brady, Analyst, Department of Finance.

**Tuesday, April 24, 2007**

*Department of Finance Canada:*

Barbara Anderson, Assistant Deputy Minister, Federal-Provincial  
Relations and Social Policy Branch;

Frank Vermaeten, General Director, Federal-Provincial Relations  
and Social Policy Branch;

Mark Haney, chief, Transport and Corporate Finance, Department  
of Finance;

*(Continued on previous page)*

#### COMPARAÎT

**Le mardi 17 avril 2007**

L'honorable Harry Van Mulligen, M.A.L., ministre des Relations  
gouvernementales, province de la Saskatchewan.

#### TÉMOINS

**Le mardi 17 avril 2007**

*Gouvernement de la Saskatchewan :*

Dylan Jones, sous-ministre adjoint, ministère des Relations  
gouvernementales;

Erin Brady, analyste, ministère des Finances.

**Le mardi 24 avril 2007**

*Ministère des Finances Canada :*

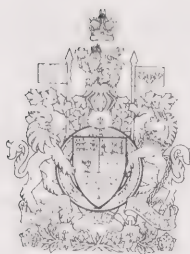
Barbara Anderson, sous-ministre adjoint, Direction des relations  
fédérales-provinciales et de la politique sociale;

Frank Vermaeten, directeur général, Direction des relations  
fédérales-provinciales et de la politique sociale;

Mark Haney, chef, Analyse des transports et des finances  
intégrées;

*(Suite à la page précédente)*





First Session  
Thirty-ninth Parliament, 2006-07

Première session de la  
trente-neuvième législature, 2006-2007

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

---

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# National Finance

# Finances nationales

*Chair:*

The Honourable JOSEPH A. DAY

*Président :*

L'honorable JOSEPH A. DAY

---

Tuesday, May 1, 2007  
Tuesday, May 8, 2007

---

Le mardi 1<sup>er</sup> mai 2007  
Le mardi 8 mai 2007

---

Issue No. 13

---

Fascicule n° 13

**Fifteenth and sixteenth meetings on:**  
Issues relating to the vertical and horizontal  
fiscal balances among the various orders  
of government in Canada

**Quinzième et seizième réunions concernant :**  
Les questions relatives à l'équilibre fiscal vertical  
et horizontal entre les divers niveaux  
de gouvernement du Canada

---

WITNESSES:  
(See back cover)

---

TÉMOINS :  
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE  
ON NATIONAL FINANCE

The Honourable Joseph A. Day, *Chair*

The Honourable Nancy Ruth, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Biron	* LeBreton, P.C.
Di Nino	(or Comeau)
Eggleton, P.C.	Mitchell
Fox, P.C.	Murray, P.C.
* Hervieux-Payette, P.C.	Ringuette
(or Tardif)	Rompkey, P.C.
	Stratton

\*Ex officio members

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES FINANCES NATIONALES

*Président* : L'honorable Joseph A. Day

*Vice-présidente* : L'honorable Nancy Ruth

et

Les honorables sénateurs :

Biron	* LeBreton, C.P.
Di Nino	(ou Comeau)
Eggleton, C.P.	Mitchell
Fox, C.P.	Murray, C.P.
* Hervieux-Payette, C.P.	Ringuette
(ou Tardif)	Rompkey, C.P.
	Stratton

\*Membres d'office

(Quorum 4)



MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, May 1, 2007  
(35)

[English]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9:35 a.m. in room 9, Victoria Building, the Chair, the Honourable Joseph A. Day, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Biron, Day, Di Nino, Eggleton, P.C., Mitchell, Murray, P.C., Nancy Ruth, Ringuette and Stratton (9).

*In attendance:* Tara Gray and Lydia Scratch, Analysts, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, September 27, 2006, the committee continued its study on issues relating to the vertical and horizontal fiscal balances among the various orders of government in Canada. (For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 3, dated September 26, 2006.)

WITNESSES:

*Conference Board of Canada:*

Glen Hodgson, Senior Vice-President and Chief Economist;  
Matthew Stewart, Economist.

The Chair made opening remarks.

Mr. Hodgson made a statement and, with Mr. Stewart, answered questions.

At 11:00 a.m. the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Tuesday, May 8, 2007  
(36)

[English]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9:31 a.m. in room 9, Victoria Building, the Chair, the Honourable Joseph A. Day, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Biron, Day, Di Nino, Eggleton, P.C., Mitchell, Murray, P.C., Nancy Ruth, Ringuette and Stratton (9).

*In attendance:* Lydia Scratch and Jean Dupuis, Analysts, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mardi 1<sup>er</sup> mai 2007  
(35)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui, à 9 h 35, dans la salle 9 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Joseph A. Day (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Biron, Day, Di Nino, Eggleton, C.P., Mitchell, Murray, C.P., Nancy Ruth, Ringuette et Stratton (9).

*Également présentes :* Tara Gray et Lydia Scratch, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 27 septembre 2006, le comité poursuit son examen des questions relatives à l'équilibre fiscal vertical et horizontal entre les divers ordres de gouvernement au Canada (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 3 des délibérations du comité du 26 septembre 2006.*)

TÉMOINS :

*Conference Board du Canada :*

Glen Hodgson, premier vice-président et économiste en chef;  
Matthew Stewart, économiste.

Le président fait une déclaration liminaire.

M. Hodgson fait une déclaration et, avec l'aide M. Stewart, répond aux questions.

À 11 heures, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le 8 mai 2007  
(36)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui, à 9 h 31, dans la salle 9 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Joseph A. Day (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Biron, Day, Di Nino, Eggleton, C.P., Mitchell, Murray, C.P., Nancy Ruth, Ringuette et Stratton (9).

*Également présents :* Lydia Scratch et Jean Dupuis, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, September 27, 2006, the committee continued its study on issues relating to the vertical and horizontal fiscal balances among the various orders of government in Canada. (For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 3, dated September 26, 2006.)

*WITNESSES:*

*Federation of Canadian Municipalities:*

Gord Steeves, President, Councillor of the City of Winnipeg;

Gabriel Miller, Senior Policy Analyst;

Christian Laverdure, Deputy Director, Policy.

The Chair made a statement.

Mr. Steeves made a statement, and together with the other witnesses, answered questions.

At 11:20 a.m. the committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

*La greffière intérimaire du comité,*

Lynn Gordon

*Acting Clerk of the Committee*

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 27 septembre 2006, le comité poursuit son examen des questions relatives à l'équilibre fiscal vertical et horizontal entre les divers ordres de gouvernement au Canada (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 3 des délibérations du comité du 26 septembre 2006.*)

*TÉMOINS :*

*Fédération canadienne des municipalités :*

Gord Steeves, président, conseiller municipal, Ville de Winnipeg;

Gabriel Miller, analyste principal des politiques;

Christian Laverdure, directeur adjoint, Politiques.

Le président fait une déclaration.

M. Steeves fait une déclaration et, avec l'aide des autres témoins, répond aux questions.

À 11 h 20, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ :*

**EVIDENCE**

OTTAWA, Tuesday, May 1, 2007

The Standing Senate Committee on National Finance is meeting today at 9:35 a.m. to examine and report on issues relating to the vertical and horizontal fiscal balances among the various orders of government in Canada.

**Senator Joseph A. Day** (Chairman) in the chair.

[Translation]

**The Chairman:** The meeting will come to order. Welcome to the Senate Committee on National Finance. My name is Joseph Day and I am the committee chair. I am from New Brunswick.

[English]

In September 2007, the Standing Senate Committee on National Finance was authorized by the Senate to examine and report on issues relating to the vertical and horizontal fiscal balances among the various orders of government in Canada, and to report back to the Senate not later than June 30, 2007.

In the fall of 2006, committee members heard presentations by key officials from various provincial and territorial government departments, academics and policy marketing experts from across the country. The hearings took place over a six-week period.

On December 12 of last year, the committee issued an interim report entitled *The Horizontal Fiscal Balance: Towards a Principled Approach* as part of its ongoing studies of Canada's fiscal arrangements for provinces and territories.

In this next phase, the committee will commence its study by reviewing the division of fiscal resources and spending responsibilities between various orders of government in Canada.

[Translation]

I am pleased to welcome here today the Senior Vice-President and Chief Economist of the Conference Board of Canada. Joining him is economist Matthew Stewart.

[English]

Mr. Hodgson brings 25 years of experience and specialization in international economic and financial issues to the position of senior vice-president and chief economist of the Conference Board of Canada. Mr. Hodgson is the board's chief spokesperson on economic issues and has written extensively on economic and fiscal issues. He is the co-author of the recently published report entitled *Mission Possible: Stellar Canadian Performance in the Global Economy*. The report is one of three volumes forming the final report of the Canada Project, a three-year program

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le mardi 1<sup>er</sup> mai 2007

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 h 35 pour étudier, pour en faire rapport, les questions relatives à l'équilibre fiscal vertical et horizontal entre les divers niveaux de gouvernement du Canada.

**Le sénateur Joseph A. Day** (*président*) occupe le fauteuil.

[Français]

**Le président :** La séance est ouverte. Je vous souhaite la bienvenue au Comité sénatorial permanent des finances nationales. Je m'appelle Joseph Day et je suis le président du comité. Je représente la province du Nouveau-Brunswick au Sénat.

[Traduction]

En septembre 2007, le Comité sénatorial permanent des finances nationales a été autorisé par le Sénat à étudier les questions relatives à l'équilibre fiscal vertical et horizontal entre les divers niveaux de gouvernement du Canada et de faire rapport à ce sujet au plus tard le 30 juin 2007.

À l'automne 2006, les membres du comité ont entendu des exposés de hauts responsables de divers ministères des gouvernements provinciaux et territoriaux, d'universitaires et de spécialistes de la promotion des politiques venant de toutes les régions du pays. Les audiences se sont étalées sur une période de six semaines.

Le 12 décembre de l'an dernier, le comité a publié un rapport intérimaire intitulé *L'équilibre fiscal horizontal : Vers une démarche fondée sur des principes* dans le cadre de son étude permanente des arrangements fiscaux conclus par le gouvernement fédéral avec les provinces et les territoires.

Le comité débute son étude de la phase suivante en examinant la répartition des ressources budgétaires et des responsabilités en matière de dépenses entre les divers niveaux de gouvernement du Canada.

[Français]

Aujourd'hui, il me fait plaisir d'accueillir le premier vice-président et économiste en chef du Conference Board du Canada, M. Glen Hodgson. Il est accompagné de Matthew Stewart, économiste.

[Traduction]

M. Hodgson, premier vice-président et économiste en chef du Conference Board du Canada, compte 25 ans d'expérience et de spécialisation dans les questions économiques et financières internationales. Il est le principal porte-parole du Conference Board sur les questions économiques et a beaucoup écrit sur les questions économiques et fiscales. Il est l'un des auteurs d'un rapport publié récemment intitulé *Mission Possible : Stellar Canadian Performance in the Global Economy*. Il s'agit là de l'un des trois volumes constituant le rapport final du Projet Canada,



of research and facilitated dialogue intended to improve Canada's standard of living and its place in North America and the world.

I believe you have introductory remarks, Mr. Hodgson. Please proceed.

**Glen Hodgson, Senior Vice-President and Chief Economist, Conference Board of Canada:** I would be happy to make just a few opening remarks, perhaps to set the context.

You have already mentioned, Mr. Chairman, the research we did. This is what volume one looks like, hard copy. I see many of you have a printed version in front of you. Three years of research went into it. Interestingly, it was funded almost entirely by the private sector. The purpose of the research was to try to answer the following question: How do we create sustainable prosperity for Canada? We have 76 recommendations, over three volumes; it is a huge read. If you have any insomnia, it might be one way to address it. More seriously, however, there is a lot there to speak to creating prosperity in Canada on a sustainable basis.

We have had a chance to brief deputy ministers, cabinets across the country, provincial and federal deputies, and many people are taking seriously the advice we have provided on this.

The issue of vertical fiscal imbalance is a sub-theme within the major work. You will find a two-page box on pages 62 and 63 of the report. We have added that because there is a theme that runs across all three volumes with respect to fiscal capacity of different levels of government to do the things we recommend.

We recognize that vertical fiscal imbalance is a structural issue. It is not solely about balances today. We know that, today, everyone is in surplus or in balance. Ontario just put out its budget for 2007-08, in which they have a very small deficit, of \$400 million, but a contingency reserve bigger than that. In the event that they do not need the contingency reserve, Ontario will be in balance or in surplus. Newfoundland and Labrador are moving into balance and surplus.

On one level, in terms of current balances, we can declare victory: We can say that the problems have been solved, that the transfers of the last few years by the federal government to the provinces have addressed the problem. We think we need to go deeper than that. We see prospective imbalances on a structural basis going forward in two areas. First, looking at health costs as the key driver of provincial spending and the combination of aging population, slowing potential output in our economy over the next five, 10 and 15 years and the overall fiscal capacity of the provinces, we believe, will lead us back into a deficit for the

un programme de recherche et d'échanges structurés sur trois ans qui vise à proposer des moyens pour relever le niveau de vie au Canada et pour permettre à notre pays de jouer un plus grand rôle en Amérique du Nord et dans le monde.

Je crois savoir, monsieur Hodgson, que vous avez des remarques préliminaires. Nous vous écoutons.

**Glen Hodgson, premier vice-président et économiste en chef, Conference Board du Canada :** Je serai ravi de faire quelques remarques préliminaires, simplement pour situer le contexte.

Vous avez déjà évoqué, monsieur le président, les recherches que nous avons faites. Voici à quoi ressemble le volume un, en version imprimée. Je constate que nombre d'entre vous l'ont devant eux. Cet ouvrage représente trois années de recherches. Il est intéressant de signaler que sa réalisation a été financée en presque totalité par le secteur privé. Il s'agissait de répondre à la question suivante : que faire pour permettre au Canada d'accéder à une prospérité durable? Nous avons abouti à 76 recommandations, réparties en trois volumes. C'est toute une brique à lire. Si vous souffrez d'insomnie, c'est peut-être là une bonne solution. En étant plus sérieux, il y a beaucoup à dire sur les moyens à mettre en œuvre pour permettre au Canada de devenir prospère de façon durable.

Nous avons eu l'occasion d'organiser des séances d'information à l'intention de sous-ministres, de cabinets de toutes les régions du pays, de hauts responsables des gouvernements provinciaux et fédéral, et beaucoup prennent au sérieux les recommandations que nous formulons dans ce domaine.

La question du déséquilibre fiscal vertical ne constitue, dans cette somme de travail, qu'un thème secondaire. Un encadré y est consacré aux pages 62 et 63 du rapport. Nous l'avons ajouté parce que ce thème est récurrent dans les trois volumes lorsqu'on traite de la capacité des divers niveaux de gouvernement à mettre en œuvre nos recommandations.

Nous convenons que le déséquilibre fiscal vertical est une question structurelle. Il ne s'agit pas uniquement de l'équilibre ou du déséquilibre aujourd'hui. Nous savons que, actuellement, la situation budgétaire de tous les niveaux de gouvernement est excédentaire ou équilibrée. L'Ontario vient de publier son budget pour l'exercice 2007-2008 qui n'affiche qu'un très faible déficit, 400 millions de dollars, mais qui comporte également une réserve pour éventualités supérieure à ce montant. Si cette province n'utilise pas cette réserve, elle sera alors en situation équilibrée ou excédentaire. Terre-Neuve et le Labrador arrive à l'équilibre, avec peut-être un excédent.

En nous fiant aux soldes actuels des budgets, nous pouvons donc déclarer avoir gagné la bataille. Nous pouvons affirmer que les problèmes ont été résolus, que les montants transférés ces dernières années par le gouvernement fédéral aux provinces ont apporté des solutions. Nous sommes toutefois d'avis qu'il faut aller au-delà de cette constatation ponctuelle. Nous nous attendons en effet à ce que des déséquilibres structurels apparaissent à l'avenir dans deux domaines. Tout d'abord, si nous tenons compte en même temps des coûts de la santé, qui représentent la part du lion dans les dépenses des provinces, et du

provinces starting in about 2015. The specific year depends upon the assumptions you use on health costs as a driver — taking on board, for example, the recent added transfer of \$39 billion over the next seven years from the federal government to the provinces. There will be influences there.

Our analysis, which was done for the Council of the Federation a few years ago, shows that with very conservative spending assumptions on health care, the provinces collectively would move back into a deficit position in 2013 or 2014. The hole will only get deeper as our population ages and as the potential growth rate for our economy slows over time.

There is a structural issue over the medium to long term. Now is a fabulous time to be talking about it. What better time to begin to address a serious structural problem than when you are in a surplus position. You have some fiscal capacity for addressing it.

Perhaps even more important is the structural imbalance faced by our cities today. I know this speaks to Senator Eggleton's heart because of the leadership he showed in the City of Toronto. Volume 3 of our *Mission Possible* study speaks to this in-depth. We look at the current capacities of the cities to pay for the services they are providing.

The various estimates that are out there for infrastructure deficits span from \$50 billion to \$120 billion, just on current needs, not even looking at expansion of systems going forward. Transfers to the cities from the provinces and the federal government have been declining as a share of city revenue over the last 15 or 20 years. If you put all that together, we think there is a serious structural issue facing Canadian cities.

We have a few preliminary thoughts as to how we can address this. As we look at governments across the country scrambling to meet the needs of our cities, various things are happening. The Province of Quebec has stepped up recently to provide a little bit of cover for the pension overhang liability the City of Montreal faces. However, that does not deal with the infrastructure issue. There has been a bit of adjustment recently on the Ontario budget as well.

If you put it all together, there is still a significant structural deficit facing our cities. That is probably the true fiscal imbalance going forward in the country. That is what is facing our cities,

vieillesse de la population, du ralentissement éventuel de la production de notre économie au cours des cinq, 10 et 15 ans à venir, et de la capacité fiscale globale des provinces, nous sommes convaincus que nous allons revoir des budgets provinciaux déficitaires aux alentours de 2015. L'année précise au cours de laquelle cela se produira dépend des hypothèses que vous utilisez pour déterminer la part des coûts de la santé dans les budgets, en tenant compte, par exemple, des transferts additionnels aux provinces de 39 milliards de dollars au cours des sept ans à venir que le gouvernement fédéral vient d'annoncer. Une telle mesure aura des répercussions.

L'analyse que nous avons réalisée il y a quelques années pour le Conseil de la fédération montre que, en faisant des hypothèses de dépenses très conservatrices en soins de la santé, l'ensemble des provinces reviendra à une situation déficitaire en 2013 ou en 2014. Ce déficit n'ira qu'en s'accroissant avec le vieillissement de notre population et le ralentissement éventuel du taux de croissance de notre économie dans le temps.

C'est là une question structurelle à moyen et à long terme. Le moment convient particulièrement bien pour en parler. Il ne saurait y avoir de meilleur moment pour s'attaquer à un problème structurel important que lorsque vous êtes dans une situation excédentaire. Nous disposons d'une certaine marge de manœuvre budgétaire pour nous y attaquer.

Les déséquilibres structurels auxquels sont confrontées nos villes aujourd'hui sont peut-être encore plus importants. Je sais que c'est là une question qui tient à cœur au sénateur Eggleton, parce qu'il a fait preuve de leadership dans ce domaine à la ville de Toronto. Le volume 3 de notre étude, *Mission Possible*, traite de cette question en profondeur. Nous y examinons la capacité actuelle des villes à acquitter la facture des services qu'elles assurent.

Les diverses prévisions de déficits liés aux infrastructures s'étalent entre 50 et 120 milliards de dollars, en tenant compte uniquement des besoins actuels, et sans prévoir de développements additionnels des divers systèmes. La part des recettes des villes venant des transferts des gouvernements provinciaux et fédéral a diminué au cours des 15 à 20 dernières années. Tout cela nous amène à penser que les villes canadiennes sont confrontées à un problème structurel grave.

Nous avons quelques idées préliminaires sur la façon de nous y attaquer. En examinant comment les gouvernements de toutes les régions du pays s'efforcent de répondre aux besoins de nos villes, nous avons observé plusieurs phénomènes. Le gouvernement de Québec a pris récemment des mesures pour permettre de couvrir une petite partie du passif découlant des régimes de retraite auxquelles est confrontée la ville de Montréal. Ces mesures ne résolvent toutefois pas le problème d'infrastructures. La province de l'Ontario a également procédé récemment à quelques ajustements dans son budget.

Si vous tenez compte de tous ces éléments, nos villes sont toujours confrontées à un déficit structurel important. Il s'agit probablement là du vrai déséquilibre fiscal qui touchera notre



in addition to the demographic forces that will have an impact on provincial budgets going forward.

The analysis is there. As I said, if you are deeply interested in cities, Anne Golden should come back at a later date and talk about the research in volume 3 of our study. She was the captain of the chapter dealing in-depth with the future of Canadian cities.

**The Chairman:** Before we go to honourable senators with questions, you indicate that the City of Montreal carries a deficit. Could you clarify that?

**Mr. Hodgson:** It is not a deficit. They are facing a pension liability challenge. We noticed in their budget this spring that the Quebec government is providing additional resources to the City of Montreal to deal with that particular issue. That is just one of many issues facing cities.

You could probably examine city budget by city budget and see the same challenges with respect to meeting pension liabilities, with respect to current outlays and, more fundamentally, the structural issue around infrastructure. The fact that we have water mains breaking across every city in the country has to be addressed on a chronic basis now. It really is addressing the issue at two or three different levels.

**The Chairman:** That is the infrastructure deficit you were talking about in your report.

**Mr. Hodgson:** That is right.

**The Chairman:** Virtually all of the cities, being subject to provincial legislation in terms of the way they operate, are not entitled to have the deficit or to build up a debt, is that correct?

**Mr. Hodgson:** Cities are certainly the creature of the provinces, under our Constitution. Frankly, I am not an expert on city finance. You would have to examine the relationship province by province.

In general, cities have limitations in terms of the debt loads they can carry. One of the pieces of advice we give in volume 3 of our report is that cities should have a greater capacity to borrow. Of course, that is dangerous. If there is not the offsetting revenue stream to allow a city to service debt, a worse problem could be encountered, in terms of debt service down the road.

The more fundamental issue is giving cities access to growth taxes, taxes that grow over time with income. That means access to sales taxes or even to income taxes, as is done in other places around the world. Cities in the United States and in Europe have access to growth taxes in one form or another. That

pays à l'avenir. Hormis les effets de l'évolution démographique, c'est le principal problème auquel nos villes seront confrontées, et qui aura des répercussions sur les budgets des provinces.

L'analyse figure dans cette étude. Comme je l'ai dit, si vous vous intéressez sérieusement à la situation des villes, Anne Golden devrait revenir devant vous à une date ultérieure pour vous parler de la recherche faite pour le volume 3 de notre étude. Elle a été la responsable du chapitre consacré de façon détaillée à l'avenir des villes canadiennes.

**Le président :** Avant de passer aux questions des sénateurs, vous avez indiqué que la ville de Montréal enregistre un déficit. Pourriez-vous nous donner des précisions?

**M. Hodgson :** Ce n'est pas un déficit. La ville fait face à un problème de passif découlant de ses régimes de retraite. Nous avons observé que le gouvernement du Québec, dans son budget de ce printemps, accorde des fonds additionnels à la Ville de Montréal pour lui permettre d'y faire face. Ce n'est là qu'un des nombreux problèmes auxquels sont confrontées les villes.

Vous pourriez probablement étudier l'un après l'autre les budgets des villes et vous constateriez alors qu'elles sont confrontées au même problème de passifs découlant des régimes de retraite pour les déboursés de l'exercice en cours et, de façon plus fondamentale, à la même question structurelle liée aux infrastructures. Le fait que toutes les villes du pays voient leurs obligations au même poste ne cesser de s'accroître montre bien qu'il s'agit là d'une situation chronique maintenant. Il faut vraiment s'attaquer à cette question à deux ou trois niveaux différents.

**Le président :** Il s'agit du déficit lié aux infrastructures dont vous parliez dans votre rapport.

**M. Hodgson :** C'est exact.

**Le président :** Pratiquement aucune ville, dont les modalités de fonctionnement sont régies par les législations provinciales, ne peut enregistrer de déficit ou accumuler de dettes. Est-ce bien exact?

**M. Hodgson :** Il est manifeste que, avec notre constitution, les villes sont les créatures des provinces. En toute franchise, je ne suis pas un spécialiste des finances municipales. Il faudrait étudier leurs relations province par province.

En règle générale, les dettes que les villes peuvent assumer sont plafonnées. L'un des conseils que nous donnons au volume 3 de notre rapport est d'accorder aux villes une plus grande capacité d'emprunt. Cela présente, bien sûr, un danger. Si les flux de revenus permettant aux villes de couvrir le service de la dette ne sont pas là, on pourrait faire face à un problème d'endettement plus grave à l'avenir.

Pour s'attaquer de façon plus fondamentale à la racine du problème, il faudrait permettre aux villes d'accéder à des taxes dont le montant augment avec la croissance de l'économie, avec la hausse des revenus des contribuables. Elles devraient avoir accès à la taxe de vente, ou même pouvoir imposer les revenus, comme



means they are less dependent upon transfers from more senior levels of government and more able to address their concerns directly.

**The Chairman:** Do we have any cities in Canada that have that capacity right now?

**Mr. Hodgson:** Not to my knowledge.

**Senator Stratton:** When you look elsewhere in the world at how other countries have solved their problems, do you have any examples of where there is success?

**Mr. Hodgson:** In volume 3, of which I was not the author, we provide a series of examples from the U.K. and from the United States, where cities are given some scope of access to growth taxes.

**Senator Stratton:** For example?

**Mr. Hodgson:** Right off the top of my head, I cannot give you one.

**Senator Stratton:** I do not need to know which cities, but where you say they have been given growth potentials, are you referring to sales taxes?

**Mr. Hodgson:** Yes, that would be one.

**Senator Stratton:** Is that the primary driver?

**Mr. Hodgson:** Certainly, in the United States, sales tax is the principal one. There are jurisdictions in Europe, for example, where cities have accessed income taxes. As income tax is apportioned out, cities get a percentage.

I personally would not want to do have a third level of detail in my tax return; an efficient way of administering that would have to be developed. However, access to income or sales taxes is the logical step you would take toward providing revenue for cities.

**Senator Stratton:** I read it, but I wanted it on the record.

**The Chairman:** Is the Conference Board report available on your website?

**Mr. Hodgson:** Yes, all three volumes are available there. Volume 1 deals with Canada's place in the global economy. Given my background in the federal government with the IMF and EDC, that was a natural for me to steer along. Volume 2 looks at the resource economy and how to get the balance right between prosperity and sustainability in oil and gas, agri-food, forests and mining. Volume 3 takes on the issue of Canadian cities. My president, Anne Golden, was the captain of that, given her obvious experience of leading task forces in Toronto.

cela se fait dans d'autres pays à travers le monde. Aux États-Unis et en Europe, certaines villes ont accès à des taxes dont le montant peut augmenter, sous une forme ou sous une autre. Cela signifie qu'elles dépendent moins des transferts des niveaux de gouvernement supérieurs et sont mieux en mesure de s'attaquer directement aux problèmes qui les touchent.

**Le président :** Y a-t-il maintenant des villes au Canada qui aient cette possibilité?

**M. Hodgson :** Pas à ma connaissance.

**Le sénateur Stratton :** Quand vous examinez les façons dont d'autres pays ont résolu leurs problèmes, avez-vous relevé des exemples de réussite?

**M. Hodgson :** Au volume 3, dont je ne suis pas l'auteur, nous donnons une série d'exemples, au Royaume-Uni et aux États-Unis, de villes qui ont eu accès dans une certaine mesure à des taxes dont le montant peut augmenter.

**Le sénateur Stratton :** Par exemple?

**M. Hodgson :** Je n'ai pas d'exemples qui me viennent à l'esprit.

**Le sénateur Stratton :** Je ne veux pas que vous me citiez de villes en particulier, mais quand vous dites que certaines ont eu la possibilité d'accéder à des taxes dont le montant augmente, faites-vous référence à des taxes de vente?

**M. Hodgson :** Oui, c'est un exemple.

**Le sénateur Stratton :** Est-ce le principal mécanisme?

**M. Hodgson :** Certainement, aux États-Unis, le principal mécanisme est le recours à la taxe de vente. C'est ainsi, qu'en Europe, certaines villes ont des taxes calculées en fonction des revenus. Lors de la répartition de l'impôt sur le revenu, les villes en obtiennent un pourcentage.

Personnellement, je ne tiens pas à devoir remplir une section additionnelle sur ma déclaration de revenu. Il faudrait trouver une façon de gérer un tel mécanisme de façon efficace. Toutefois, la solution logique, pour permettre aux villes de disposer des recettes dont elles ont besoin, serait de leur donner accès à une partie de l'impôt sur le revenu ou de la taxe de vente.

**Le sénateur Stratton :** Je l'ai bien lu, mais je voulais que cela figure au procès-verbal.

**Le président :** Le rapport du Conference Board est-il disponible sur votre site web?

**M. Hodgson :** Oui, les trois volumes y sont disponibles. Le volume 1 traite de la place du Canada dans l'économie mondiale. Étant donné l'expérience que j'ai acquise au gouvernement fédéral avec le FMI et la SEE, il était naturel pour moi de diriger ce travail. Le volume 2 est consacré à l'économie des ressources et à la façon de parvenir à l'équilibre qui convient entre la prospérité et la durabilité dans les secteurs pétroliers et gaziers, de l'agroalimentaire, des forêts et des mines. Le volume 3 est consacré à la situation des villes canadiennes. C'est Anne Golden, ma présidente, qui en a dirigé la préparation étant donné son expérience manifeste de direction de groupes de travail à Toronto.

**The Chairman:** Volume 4 is an executive summary, for those of us who want to synthesize it.

**Senator Nancy Ruth:** You say that pages 42 and 43 of your report states as follows: "Canada's cities are relatively successful on measures of social sustainability such as the quality of life, the cost of living, housing, education and health care. But Canadian cities lag well behind international competitors on many measures of economic performance."

The Canada Project seems to make some recommendations with respect to the workforce and social cohesion. My question is this: Is there some place in the report and in the underlying studies where you set out the measures of social sustainability for all groups, for the population of Canada? What is the baseline of this and what does "relatively successful" mean? Where does the report consider the distributional impact of its recommendations on the people who live here?

**Mr. Hodgson:** Thank you for a challenging series of questions. Your question is very timely because one of the next things we want to do at the Conference Board is build a series of benchmarks to allow comparisons among Canadian cities, including the social dimension. We are out there right now trying to raise funds to allow us to build a methodology to do exactly what you are looking for, to build measures of performance across six broad domains, and society would be one of those. We would look at things like income distribution and how successfully we live within our cities.

We do not have the metrics built right now, but we are out canvassing cities, provincial governments and others for funds at this very moment, so that we can build the methodology to do what you are asking about. We do not have the methodology built within our report; that would be the next step.

**Senator Nancy Ruth:** Can I assume the 45 participants were financial investors in the study?

**Mr. Hodgson:** Yes.

**Senator Nancy Ruth:** So NGOs were probably not there?

**Mr. Hodgson:** No.

**Senator Nancy Ruth:** Were there grassroots groups when you did your data collection? If so, how were these organizations involved?

**Mr. Hodgson:** I will back up and explain what the Conference Board is. We have been around for 55 years as a business organization, but we are taking on more and more a research capacity, to look at public policy issues. We do not have an endowment. We do not receive any money directly, so we have to

**Le président :** Le volume 4 est un résumé destiné à ceux qui veulent une synthèse.

**Le sénateur Nancy Ruth :** Vous dites à la page 51 de votre rapport que « Les villes canadiennes réussissent relativement bien au chapitre de la viabilité sociale, comme le révèlent les mesures de la qualité de la vie, du coût de la vie et du logement, de l'éducation et des soins de santé. Par contre, bon nombre de mesures indiquent que leurs résultats économiques accusent un retard marqué par rapport à ceux de leurs concurrentes des autres pays. »

Le Projet Canada semble formuler certaines recommandations concernant la main-d'œuvre et la cohésion sociale. Voici ma question : Y a-t-il un endroit dans le rapport, et dans les études ayant abouti à sa réduction, où vous définissez les mesures de la durabilité sociale pour tous les groupes, pour la population du Canada? Quel est le niveau de référence dans ce domaine et que signifie « réussissent relativement bien »? Où le rapport étudie-t-il les effets de ses recommandations sur les divers groupes de notre société?

**M. Hodgson :** Je vous remercie de cette série de questions auxquelles les réponses ne sont pas évidentes. Vos questions tombent parfaitement à point parce que le Conference Board veut justement, entre autres, élaborer sous peu une série de repères pour permettre les comparaisons entre les villes canadiennes, y compris dans la dimension sociale. Nous nous efforçons actuellement de lever des fonds pour élaborer une méthodologie nous permettant de faire précisément ce que vous demandez, soit élaborer des mesures du rendement dans six grands domaines, dont la dimension sociétale. Nous voulons étudier divers aspects, comme la répartition des revenus et la mesure dans laquelle notre mode de vie en milieu urbain est une réussite.

Nous ne disposons pas maintenant de ces outils de mesure, mais nous tentons actuellement d'obtenir des fonds des villes, des gouvernements provinciaux et d'autres entités pour élaborer une méthodologie nous permettant de faire ce que vous demandez. Cette méthodologie ne se trouve pas dans notre rapport; ce sera l'étape suivante.

**Le sénateur Nancy Ruth :** Puis-je faire l'hypothèse que 45 participants ont investi dans la réalisation de cette étude?

**M. Hodgson :** Oui.

**Le sénateur Nancy Ruth :** Les ONG n'en faisaient probablement pas partie?

**M. Hodgson :** Non.

**Le sénateur Nancy Ruth :** Quand vous avez procédé à la collecte de vos données, est-ce que des groupes de niveau local y ont participé? Si oui, dans quelle mesure ont-ils été impliqués?

**M. Hodgson :** Je vais faire un retour en arrière et vous expliquez ce qu'est le Conference Board. Nous existons depuis 55 ans comme organisme d'affaires, mais nous développons de plus en plus notre capacité de recherche pour étudier les questions de politique publique. Nous ne sommes pas financés par une



go out and sell our services. The people with the money in our society tend to be the private sector. The report emerged from a conference we have with CEOs every year. There was a concern about national drift at that point amongst the CEO community and they turned to the Conference Board to act as a research organization to develop a view of where Canada was going and what we could do to develop our future. We involve NGOs in other research projects. We also reach out to labour on an ongoing basis. We have a variety of productions where we sit, business and labour together around the table, and talk about the future of industrial relations.

On this particular project, the funding was coming from the private sector, a little from the Ontario government and from a federal funding agency, but no funding support and engagement from NGOs.

**Senator Nancy Ruth:** If you are talking to deputy ministers about your research data and how productivity can be expanded in Canada, it is difficult for me to understand why you do not ask people involved in trying to change the system.

**Mr. Hodgson:** Our purpose is to do fundamental research. It is data-based research. We are not an organization that goes out and develops policy on a consultative basis; that is the role of governments, I would argue.

We are there effectively as a service provider, going into the numbers. That is the strength we have as economists, namely, to do the data analysis and try to determine the trends coming from that.

**Senator Stratton:** I need to go back to the question. In terms of Manitoba, my province, the City of Winnipeg is essentially 65 per cent of the population of the province, yet it receives substantially less than 65 per cent of the income of the province, when you look at all the income.

With that in mind, if you push for an equitable share for these larger cities, how far down the list do you go? Do you look only at the major cities? In Manitoba, you can go to Brandon, Portage la Prairie or Flin Flon. Where do you get the cut-off? Even a small town of 1,800 people has infrastructure problems. How do we deal with that? You cannot forget that there are substantial villages and towns that have similar problems on a much smaller scale than the larger ones. How do we deal with that issue? We may say, for example, one of the solutions is a share of the sales tax. How far do you take that down? Have you looked at that? That is a conundrum.

fondation. Nous ne recevons pas d'argent directement, nous devons donc aller vendre nos services. Les gens qui ont de l'argent dans notre société appartiennent le plus souvent au secteur privé. Ce rapport est le résultat d'une conférence que nous tenons tous les ans avec des PDG. Lors de celle-ci, on a vu apparaître au sein de leur collectivité la crainte d'une sorte de dérive nationale dans ce domaine et ils se sont adressés au Conference Board pour lui demander, comme organisme de recherche, de préparer un document de vision sur les orientations à venir du Canada et sur ce que nous pourrions faire pour améliorer notre avenir. Nous impliquons des ONG dans d'autres projets de recherche. Nous sommes également régulièrement en relation avec les syndicats. Pour quantité de travaux, nous sommes assis autour de la table avec des entreprises et des syndicats, et nous parlons de l'avenir des relations industrielles.

Dans le cas précis de ce projet, le financement est venu du secteur privé, un peu du gouvernement de l'Ontario et d'un organisme fédéral de financement, mais nous n'avons reçu aucune aide financière des ONG et ils ne se sont pas impliqués dans cette étude.

**Le sénateur Nancy Ruth :** Si vous parlez avec des sous-ministres de vos recherches et de la façon d'accroître la productivité au Canada, j'ai du mal à comprendre pourquoi vous n'en parlez pas aux gens qui s'efforcent de modifier le système.

**M. Hodgson :** Notre objectif est de faire de la recherche fondamentale. Il s'agit de recherche reposant sur des données. Nous ne sommes pas un organisme qui entend élaborer des politiques sur une base consultative. Je suis d'avis que c'est là le rôle du gouvernement.

Nous sommes effectivement là comme prestataires de services, analysant des chiffres. C'est là notre force comme économistes, analyser des données et essayer de montrer les tendances qui s'en dégagent.

**Le sénateur Stratton :** Il faut que je revienne à la question. Au Manitoba, ma province, la ville de Winnipeg accueille environ 65 p. 100 de la population de la province, mais reçoit nettement moins des recettes de ladite province, quand vous tenez compte de toutes les recettes.

En ayant cela à l'esprit, si vous cherchez à accorder une part équitable à ces villes plus importantes, jusqu'à quel niveau de détail êtes-vous allé? Vous penchez-vous uniquement sur les grandes villes? Au Manitoba, on peut s'intéresser à Brandon, Portage la Prairie ou Flin Flon. Où se trouve le seuil? Même une petite ville de 1 800 habitants a des problèmes d'infrastructures. Comment y faisons-nous face? Vous ne pouvez pas oublier qu'il y a des villages et des villes qui ont des problèmes comparables à ceux des villes les plus importantes, même si c'est à plus petite échelle. Comment faisons-nous face à cette question? Nous pourrions, par exemple, dire que l'une des solutions est le partage des recettes de la taxe de vente. Jusqu'à quel niveau de détail êtes-vous allé? Avez-vous étudié cette question? C'est une énigme.



**Mr. Hodgson:** I am a Manitoban originally as well, so I know of what you speak.

We see the opposite problem right now. The approach particularly toward federal transfers to the cities has been what we call the peanut butter strategy, where you spread it smoothly across the land and do not recognize that the major cities have special problems.

The model you are describing is legitimate, because smaller centres will have problems around infrastructure as well. However, the challenge we see is that major cities have special problems. They have homelessness problems, a need for urban infrastructure, aging and decaying water systems — more acute problems.

We did a piece of research, which is reflected in volume 3, around the so-called hub cities. This has attracted a lot of attention. In Halifax, the Haligonians were thrilled to know that they are a hub city, and everyone else in Atlantic Canada was as mad as hell.

**The Chairman:** As long as you include Saint John.

**Mr. Hodgson:** We were trying to demonstrate that there is a locomotive effect. Let me point out a correlation: If you have 1 per cent more growth in the hub cities, you actually get faster growth in the countryside, in the smaller centres surrounding and the rural areas. That phenomenon is referred to as a convergence hypothesis. Over time, you get a convergence of levels of income and growth rates between rural areas and the major cities.

We did not do the analysis to say we should give 80 per cent of resources to the 10 biggest cities. You have a challenge drawing a cut-off point as well — with city 10 being Halifax and city 11 being Quebec City. They would ask the same questions about why they are being left out. The issue is more around trying to preserve the existing funding for all urban areas while doing something special for the major cities in view of the fact they have special needs.

I understand entirely your concern. We have been approached by various smaller centres and by rural associations to see whether we can do analysis around the special needs of smaller centres, because they have needs as well. It is the classic problem of government having finite resources and setting priorities. We thought we should put more priority on the needs of the big cities.

**Senator Di Nino:** I want to go back to the line of questioning that my colleague from Toronto, Senator Nancy Ruth, was looking at.

It is relatively simple to say, let us issue a cheque and solve the problem, if you had the money. As you said, the resources are finite, so you cannot do that.

**M. Hodgson :** Je suis également originaire du Manitoba et je sais ce dont vous parlez.

Nous voyons actuellement le problème inverse. L'approche faisant précisément appel aux transferts fédéraux vers les villes a consisté à « tartiner », si vous me permettez l'expression. Vous étalez une couche régulière sur toute la surface, sans tenir compte du fait que les grandes villes ont des problèmes particuliers.

Le modèle que vous décrivez est légitime parce que les centres plus petits seront également confrontés à des problèmes d'infrastructures. Toutefois, il nous semble que les grandes villes ont des problèmes particuliers. Elles ont des problèmes de sans-abri, nécessitent des infrastructures urbaines, ont des systèmes d'aqueduc qui vieillissent et se détériorent... et d'autres problèmes sérieux.

Nous avons procédé à une recherche, dont les résultats sont reproduits au volume 3, sur ce qu'on appelle « les villes-centres ». Elle a retenu beaucoup l'attention. À Halifax, les habitants étaient ravis d'apprendre qu'ils se trouvaient dans une ville-centre et tous les autres habitants du Canada Atlantique en ont été fâchés.

**Le président :** En autant que vous incluez Saint John.

**M. Hodgson :** Nous essayions de montrer qu'il y a un effet de locomotive. Permettez-moi de vous signaler un élément de corrélation. S'il y a une croissance supérieure de un pour cent dans les villes-centres, vous obtenez en réalité une croissance plus rapide à la campagne, dans les centres plus petits et dans les régions rurales. On appelle l'hypothèse qu'on utilise pour expliquer ce phénomène l'hypothèse de la convergence. Avec le temps, vous obtenez une convergence des niveaux de revenu et des taux de croissance entre les régions rurales et les grandes villes.

Nous n'avons pas procédé à cette analyse pour dire que nous devrions accorder 80 p. 100 des ressources aux dix villes les plus importantes. La définition d'un seuil présente également des difficultés, avec le 10<sup>e</sup> rang occupé par Halifax et le 11<sup>e</sup> par Québec. Les villes qui sont laissées de côté vont poser les mêmes questions. Il s'agit davantage d'essayer de protéger le financement actuel pour toutes les zones urbaines, tout en prenant des mesures spécifiques aux grandes villes, en tenant compte du fait qu'on y observe des besoins qui leurs sont propres.

Je comprends parfaitement votre préoccupation. Un certain nombre de centres plus petits et de regroupements de régions rurales se sont adressés à nous pour déterminer si nous pourrions réaliser une analyse des besoins particuliers des centres plus petits, parce qu'ils ont également leurs besoins. C'est le problème classique d'un gouvernement qui dispose de ressources limitées et qui doit définir des priorités. Il nous a semblé que nous devions accorder une priorité plus élevée aux besoins des grandes villes.

**Le sénateur Di Nino :** J'aimerais revenir sur le sujet abordé par ma collègue de Toronto, le sénateur Nancy Ruth.

Il est relativement facile de dire « Nous pourrions émettre un chèque pour résoudre le problème, si nous avions l'argent. » Comme vous l'avez dit, les ressources sont limitées et nous ne pouvons donc pas le faire.

In your examination and research, were you able to find opportunities for examinations or audit of the programs to see if they were effective, if they were still of value or if there were still an efficiency level? Were you able to do that?

**Mr. Hodgson:** The Conference Board has done that many times over the years when we have been contracted or engaged to do research or analysis on a particular program, but that was not part of the Canada Project research.

This was a top-down view of where Canada fits within the world and what we can do better to get balance prosperity and sustainability. No, we did not do a detailed analysis on specific programs in this research. We have done that in other areas repeatedly. One of the lines of business I oversee is a contract research business where we do analysis of policy proposals or current policy frameworks.

**Senator Di Nino:** In those cases, were you able to provide a level of comfort that the programs are servicing the right people and are being delivered in an efficient manner, from your recollection, or is that an unfair question?

**Mr. Hodgson:** I have not spent a lifetime at the board. I have been there only two and a half years.

I think the board's analysis is rock solid. I think our reputation is extremely good as an objective, independent analyst of policies and proposals.

I can provide a particular example where we have done work recently that I think has helped in changing government policy. I am referring to the tax treatment of the working poor. We were part of the so-called MISSWA municipal task force that was centred in Toronto looking at welfare recipients and the working poor and whether our tax system was unfairly penalizing them. We did some of the background work for them.

One of the recommendations that emerged from that was advice around a working income tax credit as a way to reduce the welfare wall; that is, effectively reduce the high and punitive rate of marginal taxation that the working poor face or people coming off of welfare and back into work face that discourages people from staying engaged in the workforce. We used our economist tool kit to analyze this, along with other organizations. I had a chance to provide advice to ministers of finance at various levels. We have now seen action at both the federal and provincial levels where governments are responding to that kind of research. That is a clear example of where the Conference Board can bring

Dans votre étude et votre recherche, avez-vous trouvé des cas se prêtant à l'étude ou à la vérification de programmes pour déterminer s'ils étaient efficaces, s'ils présentaient encore un intérêt ou s'ils assuraient un certain niveau d'efficacité? Avez-vous été en mesure de le faire?

**M. Hodgson :** Le Conference Board l'a fait à de nombreuses occasions au cours des années lorsque nous avons obtenu des contrats pour faire des recherches ou des analyses sur un programme précis, mais cela ne faisait pas partie de la recherche du Projet Canada.

Nous avons adopté dans ce cas-ci une vision panoramique pour voir la place du Canada dans le monde et pour déterminer ce que nous pourrions mieux faire pour équilibrer la prospérité et la durabilité. Nous n'avons pas procédé ici à une analyse détaillée de programmes précis. Nous l'avons fait de nombreuses fois dans d'autres domaines. L'un des secteurs d'activité dont je suis responsable en est un de recherche à contrat dans le cadre duquel nous analysons des propositions de politiques ou des cadres actuels de politique.

**Le sénateur Di Nino :** Dans ces cas, vous souvenez-vous si vous avez pu obtenir l'assurance, dans une certaine mesure, que les programmes desservent bien les personnes visées et sont mis en œuvre de façon efficace, ou est-ce une question déloyale?

**M. Hodgson :** Je n'ai pas passé toute ma vie au Conference Board. Je n'y suis que depuis deux ans et demi.

Je suis d'avis que les analyses du Conference Board sont en béton. Je crois que nous avons une excellente réputation d'analyste objectif et indépendant des politiques et des propositions.

Je peux vous donner un exemple précis d'un travail que nous avons fait récemment et qui a contribué, je crois, à modifier la politique du gouvernement. Je fais ici allusion au traitement fiscal des travailleurs à faible salaire. Nous avons fait partie du groupe de travail municipal qui s'est consacré à la modernisation de la sécurité du revenu pour les adultes en âge de travailler, appelé MISSWA, qui a examiné la situation des bénéficiaires du bien-être social et des travailleurs à faible revenu en se demandant si notre système fiscal les pénalisait de façon injuste. Nous avons fait une partie du travail de fond pour ce groupe.

L'une des recommandations qui s'en est dégagée portait sur un crédit d'impôt sur le revenu des personnes qui travaillent afin de réduire le nombre de personnes prises dans le piège de l'aide sociale. Il s'agissait effectivement de réduire un taux élevé et punitif d'imposition marginale qu'ont à subir les travailleurs à faible revenu ou les personnes qui sortent de l'aide sociale et qui retournent au travail, et qui découragent ces gens de rester dans la population active. Nous avons utilisé nos outils d'économistes pour analyser cette situation, en même temps que d'autres organismes. J'ai eu l'occasion de transmettre des conseils aux ministres des Finances de divers niveaux de gouvernement sur cette question. Nous avons vu ensuite, aussi bien au niveau



value by analyzing the current state of policy and suggesting changes to make it work better.

**Senator Di Nino:** I am not sure I got the answer to the question that I asked. My concern was that there is often the pressure to plug the hole somewhere because of not enough money to go around. I just wondered whether, when you were doing this, you were satisfied to some degree, or you looked at the need for a continuous and constant review of the value, validity and effectiveness of the program and whether the delivery of that program is in the right hands, place and level of government.

**Mr. Hodgson:** That thinking underpinned all of our work. That is why we have taken a strong position. Our analysis clearly shows that there is a vertical fiscal imbalance affecting cities today. Something structural should be done. Frankly, it will not be sufficient simply to see larger transfers from more senior levels of government to cities. We believe strongly, through our analysis, that they need to be given the tools directly. I hope that is a better answer to your question. That applied across the whole array of issues that we looked at in our research plan.

**Senator Di Nino:** The Federation of Canadian Municipalities and the Toronto-Dominion Bank both did extensive research and came out with staggering figures as to the number of dollars that municipalities, particularly, larger ones, will need in the next generation, 15 to 20 years. They both suggest \$50 billion to \$70 billion, and growing at a rapid rate. Is that something that you discovered as well? Is that something that you would be able to comment on?

**Mr. Hodgson:** We have done preliminary analysis in particular cities and extrapolated to the whole country. The range we mentioned in our paper is \$55 billion to \$120 billion, which is the estimate for the infrastructure gap that exists for cities right now. The numbers that the FCM and Toronto-Dominion Bank have put out fall well within that range. We have not done a serious inventory of all the infrastructure needs across the country. The figure of \$120 billion seems like a big number. However, it might be an underestimation, when you add in maintenance costs and the fact that a city like Toronto is severely underserved vis-à-vis transportation infrastructure, compared to a city of a comparable size in Europe or the United States. It is probably three to five subway lines short. Therefore, those estimates are very credible.

fédéral que provincial, des gouvernements prendre des mesures à la suite de ce genre de recherche. C'est là un exemple manifeste de cas dans lequel le Conference Board peut analyser de façon utile l'état actuel de la politique et proposer des modifications pour qu'elle fonctionne mieux.

**Le sénateur Di Nino :** Je ne suis pas sûr que vous ayez répondu à la question que je vous ai posée. Ce qui me préoccupe est qu'il y a souvent des pressions pour apporter une solution à un petit aspect d'un problème parce qu'on ne dispose pas d'assez d'argent pour traiter toute la question. Je me demandais simplement si, quand vous faites ce type d'analyse, vous êtes satisfait dans une certaine mesure, ou vous étudiez le besoin d'un examen continu et constant de l'intérêt, de la validité et de l'efficacité du programme et si vous déterminez si le programme est mis en œuvre par le palier de gouvernement, à l'endroit et par l'organisme les mieux à même de le faire.

**M. Hodgson :** Cette réflexion est à la base de tous nos travaux. C'est pourquoi nous avons adopté une attitude énergique. Notre analyse montre clairement que, de nos jours, les villes subissent un déséquilibre fiscal vertical. Il faudrait s'attaquer à la dimension structurelle du problème. En toute franchise, des transferts plus importants des niveaux supérieurs de gouvernement vers les villes ne suffiront pas. À la suite de notre analyse, nous sommes convaincus qu'il faut donner les outils nécessaires aux villes. J'espère que cela répond mieux à votre question. Cela s'applique à toute une gamme de questions que nous avons étudiées dans le cadre de notre plan de recherche.

**Le sénateur Di Nino :** La Fédération canadienne des municipalités et la Banque Toronto-Dominion ont toutes deux réalisé d'importantes recherches et sont parvenues à des chiffres époustouffants sur les montants dont les municipalités, en particulier les plus importantes, auront besoin au cours de la prochaine génération, soit d'ici 15 à 20 ans. Toutes deux évoquent des fourchettes entre 50 et 70 milliards de dollars et augmentant à des taux rapides. Êtes-vous parvenus au même type de résultat? Est-ce quelque chose qui vous inspire des commentaires?

**M. Hodgson :** Nous avons fait une analyse préliminaire dans certaines villes et extrapolé à l'ensemble du pays. La fourchette que nous indiquons dans notre rapport va de 55 à 120 milliards de dollars, ce qui correspond à l'évaluation du retard en infrastructures dont souffrent les villes maintenant. Les chiffres de la Fédération canadienne des municipalités et de la Banque Toronto-Dominion sont donc exactement du même ordre. Nous n'avons pas réalisé un inventaire complet de tous les besoins en infrastructures à travers le pays. Le chiffre de 120 milliards de dollars semble énorme. Il se peut toutefois qu'il soit sous-évalué quand on y ajoute les coûts d'entretien et le fait que la ville de Toronto est particulièrement mal desservie en infrastructures de transport, par rapport à une ville de taille comparable en Europe ou aux États-Unis. Il lui manque probablement de trois à cinq lignes de métro. Ces évaluations sont donc tout à fait crédibles.



**Senator Di Nino:** There are countries in Europe, Germany in particular, where they actually have city states or, in our case, cities with provincial designation. Did you look at that and do you have an opinion?

**Mr. Hodgson:** A study was done as part of volume 3 of our research of the U.K. Anne Golden visited city leaders in London and various British cities, which are going through an amazing transformation right now. A city like Manchester is having a rebirth. However, we did not extend that onto the continent in Europe.

**The Chairman:** Could you elaborate on the rebirth of Manchester and what is happening over there?

**Mr. Hodgson:** First, the British government has a plan. That is a useful starting point. In Britain, there is a clear understanding that London is special, a separate case, and so it has special regulatory and revenue powers that the other cities do not have. The fact that the central government in a unitary state has a plan for cities has been a major contributing force.

One of the key drivers in Britain is not just national government intervention or even public policy but rather local leadership. A lot of the turnaround in places like Manchester, Liverpool and Leeds is led from the local communities, elected officials, business leaders and civil society coming together and agreeing on a common strategy and plan. Easy to say and hard to do, but it is an interesting indication of the magic elixir to bring about change within a city. It is having alignment on the plan or strategy.

**Senator Eggleton:** Thank you for being here and for the Conference Board work on the Canada Project. I have gone through the summary report and read extensively the one involving Canadian cities. The Social Affairs Committee of the Senate that I chair has the topic of cities in front of it as a major study that will be done over the next three years, and it is well under way now. The input from this document will be valuable for us.

As the document points out, Canada has become one of the most urbanized countries in the world. The recent census indicated that more than 80 per cent of the population is in urban areas. In fact, the 10 largest urban areas of the country make up half the population and half the economy. Hence, it is not hard to understand comments made by the Conference Board and by other people who say that the prosperity of our country depends on what happens in our big cities. It is not a question of "we," the federal government, helping out "them," the cities. It is not a question of people who live in smaller or rural areas helping out people who live in cities. It is an "us"

**Le sénateur Di Nino :** Il y a des pays européens, l'Allemagne en particulier, dans lesquels certaines villes ont des statuts qui se rapprochent de ceux d'un État ou, dans notre cas, de villes assimilées à des provinces. Avez-vous étudié cette question et avez-vous une opinion?

**M. Hodgson :** Nous avons étudié cette question dans le cadre de la recherche sur le Royaume-Uni qui figure au volume 3 de notre rapport. Anne Golden a rencontré des dirigeants municipaux de Londres et de diverses villes britanniques, qui subissent actuellement une transformation étonnante. Une ville comme Manchester est en train de renaître. Nous n'avons toutefois pas étendu cette démarche au continent européen.

**Le président :** Pourriez-vous être plus précis au sujet de la renaissance de Manchester et de ce qui se passe dans cette ville?

**M. Hodgson :** Tout d'abord, le gouvernement britannique a un plan. C'est là un point de départ utile. On reconnaît sans ambiguïté en Grande-Bretagne que Londres est un cas spécial, distinct, et elle dispose donc de pouvoirs réglementaires particuliers, qui lui confèrent la possibilité de générer des recettes que les autres villes n'ont pas. Le fait que le gouvernement central, dans un État unitaire, dispose d'un plan pour les villes a été un élément déterminant.

En Grande-Bretagne, ce n'est pas uniquement l'intervention du gouvernement national, ni même de la politique publique, qui ont joué un rôle déterminant, mais plutôt le leadership au niveau local. Une grande partie du redressement que l'on observe dans des endroits comme Manchester, Liverpool et Leeds se fait à l'initiative des collectivités locales, de leurs élus, des leaders du monde des affaires et de la société civile qui se réunissent et conviennent d'une stratégie et d'un plan communs. C'est quelque chose de facile à dire et de difficile à faire, mais c'est une indication intéressante de l'élixir magique nécessaire pour apporter des changements dans une ville. Il s'agit d'harmoniser le plan ou la stratégie.

**Le sénateur Eggleton :** Je vous remercie à la fois d'être ici et du travail fait par le Conference Board sur le Projet Canada. J'ai parcouru le résumé et lu en détail le volume consacré aux villes canadiennes. Le Comité sénatorial des affaires sociales que je préside va consacrer une importante étude aux villes au cours des trois ans à venir, et celle-ci est bien entamée. L'apport de ce document est très précieux pour nous.

Comme l'indique votre rapport, le Canada est devenu l'un des pays les plus urbanisés dans le monde. Le recensement récent révèle que plus de 80 p. 100 de la population vit dans des régions urbaines. En réalité, les dix régions les plus importantes urbaines du pays regroupent la moitié de la population nationale et sont le siège de la moitié de notre activité économique. Il n'est donc pas difficile de comprendre les commentaires formulés par le Conference Board, et par d'autres, qui disent que la prospérité de notre pays dépend de ce qui se passe dans nos grandes villes. Il ne s'agit pas de « nous », le gouvernement fédéral, qui « les » aidons, « les » villes. Il ne s'agit pas de demander aux personnes

question, namely, how do we keep our economy prosperous? A key part of it is dealing with the challenges faced by our cities.

One example of the challenge is property taxes. In Canada, property taxes make up 53 per cent of the revenue of our urban areas. In the United States, property taxes account for 23 per cent. In the United States, there is a much greater access to what is called the "growth taxes," things like sales tax or income taxes. It does not mean everyone goes around levying it or collecting it. We do have the Canada Revenue Agency, which collects for the provinces and the federal government. You can work out those systems. You do not even have to have municipalities levelling, but to get a greater share of revenue will involve either or both the federal and provincial governments helping to produce that.

The way we have helped municipalities of all sizes to this point in time is through the infrastructure program. Given what this document and others say about the \$60-billion deficit in our infrastructure, we have still got a long way to go. The people involved in urban transit say there is another \$20 billion over and above that just to get the infrastructure in the big cities into some kind of shape so they can be complementary to the need to move traffic as part of the economic development, et cetera. Moving people around is vitally important in places like my city, Toronto, and there is a big deficit in terms of that. We have not had much new infrastructure in that way for a long period of time.

You were asking, Mr. Chairman, about debt. Municipalities in Ontario, and I take it that it is the same in the rest of Canada, are not allowed to borrow for operating purposes. They cannot go into an operating deficit, but they can borrow for capital, and they do. They have large debt servicing. The City of Toronto debt servicing is way up the line in terms of the amount of taxpayers' money that goes into paying interest on the debt. That is all relevant to capital projects that are infrastructure related.

We have an extensive need. It is not "we" in the cities or "we" in the big cities; it is "we" the country, because it is all in our interests in terms of the economic drivers of this economy and our prosperity.

There are different ways of approaching this. We could go to square one and say let us revise the Constitution, which gets a lot of groans, to recognize that there are three orders of government. Back in 1867, when the Constitution was set, they did not see that. They saw provinces and a federal government, split it up between the two, and said that local government comes under the

vivant dans les régions plus petites ou rurales d'aider celles vivant dans les villes. C'est une question qui « nous » concerne tous, puisqu'il s'agit de déterminer comment assurer la prospérité de notre économie. La réponse tient en partie dans la façon dont nous ferons face aux défis auxquels sont confrontées nos villes.

La question des taxes foncières est un bon exemple de ce type de défi. Au Canada, les taxes foncières représentent 53 p. 100 des recettes des agglomérations situées dans nos zones urbaines. Aux États-Unis, les mêmes taxes ne représentent que 23 p. 100 des recettes. Chez nos voisins du Sud, les villes ont beaucoup plus accès à ce qu'on appelle couramment des « taxes sur la croissance », c'est-à-dire des éléments comme la taxe de vente ou des taxes sur les revenus. Cela ne signifie pas que tout le monde impose et prélève de telles taxes. Nous avons l'Agence du revenu du Canada qui recouvre les recettes fiscales pour les provinces et le gouvernement fédéral. Vous pouvez utiliser ces systèmes. Il n'est même pas nécessaire que les municipalités prélèvent elles-mêmes des taxes, mais pour qu'elles obtiennent une part plus importante des recettes, il faudra l'implication des gouvernement fédéral et provinciaux.

Pour aider les municipalités de toutes tailles, nous avons jusqu'à maintenant eu recours au programme des infrastructures. Étant donné ce que ce document et d'autres affirment au sujet du déficit de 60 milliards de dollars dans nos infrastructures, nous avons encore beaucoup de chemin à parcourir. Les gens impliqués dans le secteur du transport en commun disent qu'il faudra ajouter à ce montant un autre 20 milliards de dollars pour que les infrastructures de nos grandes villes puissent jouer leur rôle complémentaire, afin de faciliter les déplacements des personnes et des marchandises dans le cadre du développement économique, et cetera. Le transport des personnes a une importance vitale dans des endroits comme ma ville, Toronto, et c'est un domaine dans lequel le déficit est lourd. Nous n'avons pas eu d'infrastructures de cette nature depuis longtemps.

Vous posiez une question, monsieur le président, au sujet de la dette. Les municipalités de l'Ontario, et j'imagine qu'il en va de même dans le reste du pays, n'ont pas le droit d'emprunter à des fins d'exploitation. Elles n'ont pas le droit d'enregistrer un déficit d'exploitation, mais elles peuvent emprunter pour réaliser des investissements, et elles le font. Leur poste du service de la dette est important. Celui de la ville de Toronto est très élevé. Une grande partie de l'argent des contribuables sert donc à payer des intérêts sur la dette. Cela s'applique à tous les projets d'investissement qui sont liés aux infrastructures.

Nous avons des besoins très vastes. Le « nous » ne désigne pas villes ni les grandes villes, mais bien notre pays, parce qu'il en va de notre intérêt à tous, car cela touche les déterminants de l'économie, et donc de notre prospérité.

Il y a diverses façons d'aborder cette question. On peut retourner à la case départ et dire, révisons la Constitution, ce qui va susciter quantité de plaintes, pour reconnaître qu'il y a trois niveaux de gouvernement. En revenant à 1867, lors de la rédaction de la Constitution, ce n'était pas le cas. Il y avait les provinces et un gouvernement fédéral, qui se partageaient



provinces. However, it does not face the reality. At that point in time, the numbers were vastly different from what they are today. It does not recognize the current reality.

On the other hand, talking about dealing with the Constitution does not warm anybody's heart. It is a long process. That may happen eventually. Meanwhile, we have to operate within the parameters of what we have today, which means we will have a lot more money from federal and provincial governments going to local government, either through infrastructure funds or give them a share of revenue, or gas tax. Gas tax was something the federal government has done and the provinces are doing in some cases.

Likely, that will be the root of this solution for some period of time. Having been a member of the government in the 1990s, at that point in time, in order to get the deficit under control, to eliminate it, there was a lot of downloading to the provinces. The provinces, in turn, download to the local government, and the local government has nowhere to go, other than the same poor taxpayer that pays at all three levels.

We need to do something about this. The municipalities are saying they need more in the way of infrastructure funds. They need things like a national urban transit fund. Apparently, we are the only G8 country in the world that does not have federal urban transit funding.

The municipalities say, "You keep turning on the tap about infrastructure but you only give us two or three years of committed money. How do we make a plan with that?" They want 20-year plans and say they need permanent gas tax access.

Could you respond to these particular requests from local government, how far you see that as going to help solve the imbalance problem and if you have any other ideas that might help to do that, short of getting into a major constitutional overhaul to recognize what should have been recognized a long time ago, and that is three orders of government.

**Mr. Hodgson:** It is fairly obvious that we agree with your comments. That is very much the position the board has taken over the last number of years on cities. I do not think we have a magic fix for this. In our report, we formally set out four options. You are right about the Constitution. I do not think there is much appetite in the nation, but perhaps you have a different view. Absent that, four options. Option one is to increase transfers, as you have already mentioned. There has been some early evidence of that. You can point to the last number of federal and provincial budgets where there has been recognition of the need to provide more to the cities.

les responsabilités et les administrations locales relevaient des provinces. Toutefois, cela ne correspond plus à la réalité. Les chiffres étaient alors très différents de ce qu'ils sont aujourd'hui. Notre réalité n'est plus du tout la même.

Par contre, le fait de toucher à la Constitution ne réjouit personne. C'est un long processus. Nous en viendrons peut-être là. Dans l'intervalle, nous devons travailler avec les paramètres que nous avons aujourd'hui, ce qui veut dire que nous aurons beaucoup plus d'argent des gouvernements fédéral et provinciaux acheminé vers les administrations locales, que ce soit en finançant les infrastructures ou en leur accordant une part des recettes, ou une taxe sur l'essence. Le gouvernement fédéral a eu recours à cette taxe sur l'essence dans certains cas, tout comme les provinces.

Ce sera probablement là la racine de cette solution pendant un certain temps. Ayant siégé au gouvernement dans les années 1990, je reconnais qu'à cette époque, pour parvenir à contrôler le déficit, pour l'éliminer, on s'est beaucoup déchargé sur les provinces. Les provinces, à leur tour, se sont déchargées sur les administrations locales et les administrations locales n'ont plus de solutions qui s'offrent à elles, sauf de s'en prendre aux mêmes pauvres contribuables qui paient aux trois niveaux de gouvernement.

Nous devons faire quelque chose à ce sujet. Les municipalités disent qu'elles ont besoin de plus d'argent pour financer les infrastructures. Elles ont besoin de moyens comme d'un fonds national pour le transport urbain. Nous sommes apparemment le seul pays membre du G8 qui n'offre pas un tel financement du transport urbain.

Les municipalités disent « Vous continuez à ouvrir le robinet des infrastructures, mais vous ne vous engagez à nous donner de l'argent que pendant deux ou trois ans. Comment pouvons-nous faire des plans dans ces conditions? » Elles veulent des plans sur 20 ans et elles affirment qu'elles ont besoin d'un accès permanent à une taxe sur l'essence.

Pourriez-vous réagir à ces demandes précises des administrations locales. À votre avis, dans quelle mesure cela aiderait-il à résoudre le problème du déséquilibre et, si vous avez d'autres idées qui pourraient nous aider à sortir de cette impasse, à part une importante révision constitutionnelle, pour faire ce que nous aurions dû faire depuis longtemps, et cela touche les trois niveaux de gouvernement.

**M. Hodgson :** Il est évident que nous sommes parfaitement d'accord avec vos commentaires. C'est là, dans une très large mesure, la position adoptée par le Conference Board au cours des dernières années en ce qui concerne les villes. Je ne crois pas que nous ayons de solution magique à proposer. Dans notre rapport, nous présentons officiellement quatre solutions. Vous avez raison au sujet de la Constitution. Je ne crois pas qu'il y ait beaucoup d'intérêt dans notre pays pour cela, mais vous avez peut-être une vision différente. Mis à part cela, il y a quatre solutions. La première est d'accroître les transferts, comme vous l'avez déjà mentionné. On a déjà vu apparaître des mesures en ce sens. On peut citer à ce sujet un certain nombre des derniers budgets fédéraux et provinciaux qui reconnaissaient la nécessité d'accorder davantage de fonds aux villes.



You have volume 3 there in front of you. There is a table that I flipped through last night showing the share of transfers in total revenues for cities has actually fallen from 25 per cent to 15 per cent over the last 15 years. At a minimum, re-establishing the relationship 15 years ago would go a long way towards meeting the financial needs of cities. That is the first step.

Option one is to upload, to take responsibilities back. Senators have mentioned the downloading that happened. I was with the federal Department of Finance in the mid-1990s, and that was the price we had to pay as a country to fix the fiscal mess we had in 1994. We have now done that.

There is scope to reassume past responsibilities at the federal and provincial levels now because they are operating at balance or surplus, and that will be done on a jurisdiction-by-jurisdiction level. There is a hint of that in the Ontario budget, where there is recognition of a need for the province to reassume certain social responsibilities, such as social housing and other various things. It is still early days. There is still a lot further to go along that path to ease the burden on cities by more senior levels of government taking back responsibilities.

Option three is to create tax room, which is not a huge political winner. We have seen cuts in personal and corporate taxation over the last number of budgets, federally and provincially. With stage one of the GST cut in place and stage two coming, that might have created room for provinces to have an added 1 per cent, 1.5 per cent or 2 per cent and attribute that to cities as a transfer. That has not been taken up because it is never popular to raise taxes. That is part of why we are having an interesting debate around climate change and tradable permits versus carbon taxes. Economists would argue that carbon taxes are the right way to go, but elected officials generally do not want to touch it. That can be applied in an urban context as well.

Option four gives cities direct access to growth taxes. Notwithstanding the constitutional challenges, that is where I as an economist would put the weight. I was sympathetic to what Mayor David Miller was saying a month ago. He may not have gotten the mechanism absolutely right, but making the appeal directly for the need for the city of Toronto and other major cities to have direct access to some form of growth tax is the way to go. The administration is complex.

Currently, we do not have a well-integrated system of federal and provincial sales taxes. Atlantic Canada is clearly the leader there with the HST, taking a step forward and harmonizing into one system. It is almost like you need a big-bang solution if we are to talk about sales taxes as a growth tax for cities. That is where

Vous avez le volume 3 de notre rapport devant vous. Il y a un tableau que j'ai parcouru hier soir qui montre que la part des transferts dans les recettes totales des villes a chuté de 25 à 15 p. 100 au cours des 15 dernières années. Revenir au moins au ratio d'il y a 15 ans contribuerait dans une large mesure à répondre aux besoins financiers des villes. C'est la première étape.

La première solution est de rapatrier les responsabilités. Les sénateurs ont mentionné que les niveaux supérieurs s'étaient déchargés de leurs responsabilités sur les villes. J'étais au ministère fédéral des Finances au milieu des années 1990, et c'est le prix que nous avons dû payer comme pays pour corriger le désastre budgétaire que nous connaissions en 1994. La situation est maintenant corrigée.

Il serait maintenant possible de rapatrier les responsabilités antérieures, aussi bien au niveau fédéral que provincial, parce que ces niveaux de gouvernement ont maintenant des situations budgétaires équilibrées ou excédentaires, et cela pourrait se faire entre chaque palier de gouvernement. On observe une tendance en ce sens dans le budget ontarien qui reconnaît la nécessité pour la province de rapatrier certaines responsabilités dans le domaine social, comme le logement social et divers autres éléments. Nous ne sommes encore qu'au début de cette tendance. Il reste encore beaucoup de chemin à parcourir pour que les niveaux supérieurs de gouvernement rapatrient des responsabilités afin d'alléger la charge des villes.

La troisième solution est d'instaurer une nouvelle fiscalité, une solution qui ne séduit pas beaucoup les politiciens. Aussi bien dans les budgets fédéral que provinciaux des dernières années, nous avons eu des réductions de la fiscalité des particuliers et des entreprises. Les deux phases de réduction de la TPS, la première déjà en vigueur et la seconde à venir sous peu, auraient pu permettre aux provinces d'ajouter 1 p. 100, 1,5 p. 100 ou 2 p. 100 aux transferts vers les villes. Cette solution n'a pas été retenue parce qu'il n'est jamais populaire d'augmenter les impôts. C'est pourquoi nous avons un débat intéressant au sujet du changement climatique et de l'échange des permis en regard d'une fiscalité sur le carbone. Les économistes affirment que l'impôt sur le carbone est la bonne façon de procéder, mais les élus ne sont, en général, pas prêts à y toucher. Ce comportement s'applique également dans le contexte urbain.

La solution quatre vise à accorder aux villes un accès direct aux taxes sur la croissance. Indépendamment des défis posés par la Constitution, c'est la solution qui, comme économiste, aurait ma préférence. J'étais assez d'accord avec ce que disait le maire David Miller, il y a un mois. Il se peut que le mécanisme qu'il a proposé ne soit pas parfait, mais demander directement à tenir compte du besoin de la ville de Toronto, et des autres grandes villes, à avoir accès à une forme de taxe sur la croissance est la bonne solution. L'administration est une chose complexe.

Nous ne disposons pas actuellement d'un système bien intégré de taxes de vente fédérales et provinciales. Le Canada Atlantique est manifestement le leader dans ce domaine avec la taxe de vente harmonisée qui va un pas plus loin et harmonise le tout en un seul système. C'est pratiquement comme s'il nous fallait une solution

the greatest accountability would lie, where you have cities receiving revenues directly and being held accountable for how those are used rather than constantly relying upon senior levels to transfer but without being able to make a long-term commitment. It is hard to plan. Even a three-year commitment makes it hard to plan support for infrastructure going forward.

**The Chairman:** Regarding accountability, are they held accountable in ways other than standing for election periodically? If there is a transfer of a tax point from the province to the municipality, are you contemplating that there would be some restrictions and reporting to the provincial government on how the money is spent?

**Mr. Hodgson:** I was thinking of accountability really more in the court of public opinion. Certainly at election time, but many of us are watchers. We watch government behaviour and want to ensure value for money — more than strictly establishing a link to conditionality, which sounds more like a transfer of resources in a traditional way, where you establish conditions in exchange for providing funds. I think it would be more a matter of creating the capacity, clearly identifying the fact that cities would be receiving, say, 1 per cent of a provincial sales tax and having that set out in the budget and have a clear public debate about how well those funds are being used.

**Senator Eggleton:** I can tell you that people at local government are more scrutinized than any other level of government. They are right there on the street, in the neighbourhood. In terms of democracy, I think it is more in action at the local level than you will find anywhere else.

**The Chairman:** It is nice to have the experience of a former mayor of Toronto.

**Senator Mitchell:** Welcome. I am compelled by what Senator Eggleton is talking about. I do not know how many of us remember what we read at university. It has been almost 40 years, but I do remember reading Jane Jacobs, and I have never forgotten her conclusions, even back in those days, that the economy of a country was the economy of the cities. I am interested in this and compelled by the problem.

You mentioned David Miller's proposal, and I do not think he wants it to be seen as just his proposal. It is getting some cachet with mayors across the country. What did you mean when you said you are not sure he has got the formula or structure right?

**Mr. Hodgson:** It is the link back to accountability. If it is just a matter of the province adding on 1 per cent, do you have a clear linkage of how the city will use those funds and be held accountable for it? That is not a matter of provincial conditionality. If it is a provincial sales tax being levied, we

du genre « big-bang » pour parler de taxes de vente sous forme de taxes sur la croissance pour les villes. C'est là que se trouvent les plus grandes responsabilités, quand les villes reçoivent des revenus directement et sont tenues responsables de la façon dont elles les utilisent plutôt que de dépendre en permanence des niveaux supérieurs pour obtenir des transferts sans être en mesure de prendre des engagements à long terme. Il est alors difficile de planifier. Même des engagements sur trois ans ne facilitent pas la planification des infrastructures pour l'avenir.

**Le président :** En ce qui concerne la responsabilisation, sont-elles tenues responsables d'autres façons qu'en devant se présenter périodiquement devant les électeurs? S'il y avait un transfert de points d'impôt de la province vers la municipalité, imaginez-vous qu'il devrait y avoir certaines restrictions et que le gouvernement provincial devrait imposer la présentation de rapports sur la façon dont cet argent est dépensé?

**M. Hodgson :** Je pensais davantage aux responsabilités à assumer devant l'opinion publique. Cette responsabilité s'exerce manifestement au moment des élections, mais nous sommes de nombreux observateurs. Nous surveillons le comportement des gouvernements et voulons nous assurer que l'argent que nous leur donnons est bien utilisé, plutôt que d'imposer au sens strict des conditions, ce qui se rapprocherait davantage d'un transfert traditionnel de ressources, dans lequel vous imposez des conditions en échange des fonds que vous versez. Il devrait davantage s'agir de mettre en place des capacités, en précisant clairement ce que les villes vont recevoir, disons 1 p. 100 de la taxe de vente provinciale, qu'elles inscriront à leur budget. Il faudra aussi veiller à s'assurer qu'il pourra y avoir un débat public clair pour déterminer si ces fonds ont été bien utilisés.

**Le sénateur Eggleton :** Je peux vous affirmer que les responsables des administrations locales font l'objet d'examen beaucoup plus attentifs qu'aux autres niveaux de gouvernement. Ces gens-là sont là, sur la rue, tout à côté de vous. L'action démocratique est beaucoup plus présente à ce niveau local qu'à n'importe quel autre.

**Le président :** Il est bien agréable de profiter de l'expérience d'un ancien maire de Toronto.

**Le sénateur Mitchell :** Bienvenue. Je suis époustoufflé par ce que nous raconte le sénateur Eggleton. Je ne sais combien d'entre nous se souviennent de ce que nous avons lu à l'université. Cela fait presque 40 ans, et je me souviens d'avoir lu Jane Jacobs, et je n'ai jamais oublié qu'elle concluait déjà, même à cette époque, que l'économie d'un pays est l'économie de ces villes. C'est une question qui m'intéresse et je suis fasciné par le problème.

Vous avez mentionné la proposition de David Miller, et je ne crois pas qu'il souhaite qu'elle apparaisse uniquement comme la sienne. Elle reçoit aussi l'appui de maires de tout le pays. Lorsque vous avez indiqué ne pas être certain qu'il avait la bonne formule ou la bonne structure, que vouliez-vous dire?

**M. Hodgson :** C'est au sujet du lien à la responsabilisation. S'il suffit que la province ajoute 1 p. 100, y a-t-il un lien clair entre la façon dont la ville utilisera ces fonds et celle dont elle en sera tenue responsable? Ce n'est pas là une question soumise aux conditions imposées par la province. C'est une taxe de vente



clearly have to work on the mechanics around that. The core principle I believe is right. It would be hard to do in Alberta, of course, where there is no provincial sales tax.

**Senator Mitchell:** I am sensitive about that. If you take that argument to federal-provincial transfers, there would be many transfers. You would not do either because there is very little "accountability" in that regard.

One of the problems in the social transfers is that you cannot direct where they are going at all. You cannot rule out the 1 per cent solution, the Miller solution, on the basis of accountability because then you would have to rule out many transfers, billions of dollars of transfers.

**Mr. Hodgson:** You are exactly right. The first principle in tax policy is that those who spend the money should levy the taxes because then you have the linkage established. It has amazed me that federal governments transfer resources, try to impose conditionality, but ultimately cannot in an absolute way. Once you have transferred the money, it is gone. That is why we have the idea of creating tax room for various other levels of government on our list. In a perfect world, those that provide the service would generate the revenues themselves. I say that based upon my time at the IMF, which had hard conditionality when it transferred money to countries with serious debt problems.

**Senator Mitchell:** This is a follow-up to Senator Stratton's questions and your interesting analogy of spreading peanut butter. One of the issues that arises consistently where I am from, Edmonton, is the problem of sub-urban dwellers utilizing Edmonton services but not paying for them. Is there any way that can be addressed, or is it far too complicated?

**Mr. Hodgson:** A city like London, England, has tried to address that by having a road tax. People are paying up to £7 for the right to drive within inner city London. That was a huge political challenge, but Ken Livingston managed to put it in place and get re-elected.

It is a matter of how much creativity we have as public administrators. Are we prepared to do something as bold as that, which on the surface looks challenging? The technology exists today if the City of Edmonton wanted to capture some revenue from those living in Sherwood Park and St. Albert. You could simply read a licence plate and send someone a bill or have a transponder put in the car. The same exists on the 407 in Toronto. It is a question of political will, if you really wanted to find a way for the City of Edmonton to capture the revenues they require and do not have access to a property tax base.

**Senator Mitchell:** They do not have any constitutional power, but would that be within the powers that they actually have?

provinciale qui est perçue et il faut manifestement préciser les mécanismes que cela nécessite. Il me semble que le principe de base est bon. Il serait toutefois difficile à appliquer en Alberta, puisqu'il n'y a pas de taxe de vente dans cette province.

**Le sénateur Mitchell :** J'en suis bien conscient. Si vous appliquez cet argument aux transferts entre le gouvernement fédéral et les provinces, il y aurait de nombreux transferts qui seraient touchés. Vous n'en feriez aucun, parce qu'ils n'impliquent que très peu de « responsabilisation ».

L'un des problèmes avec les transferts sociaux est que vous ne pouvez pas imposer l'utilisation qui en est faite. Vous ne pouvez pas réglementer la solution du 1 p. 100, la solution Miller, sur la base de la responsabilisation parce que vous devriez alors réglementer de nombreux transferts, des milliards de dollars de transferts.

**M. Hodgson :** Vous avez tout à fait raison. Le premier principe en politique fiscale est que ceux qui dépensent de l'argent sont ceux qui devraient lever les impôts parce qu'il y a alors un lien entre les deux. J'ai été surpris de constater que le gouvernement fédéral transfère des ressources, tente d'imposer des conditions mais, au bout du compte n'y parvient pas de façon absolue. Lorsque vous avez transféré l'argent, il est parti. C'est pourquoi nous avons eu l'idée de laisser place à l'imposition de nouvelles taxes par les divers autres niveaux de gouvernement sur notre liste. Dans un monde parfait, ce sont ceux qui assurent les services que génèrent les recettes eux-mêmes. Je m'inspire ici de mon expérience au FMI, qui impose des conditions rigoureuses quand il transfère de l'argent à des pays confrontés à une lourde dette.

**Le sénateur Mitchell :** Je poursuis dans le sens des questions du sénateur Stratton et de l'analogie intéressante que vous avez faite avec la « tartinade. » L'une des questions qui se présentent régulièrement dans la ville d'où je viens, Edmonton, est le problème des résidents de la grande banlieue qui utilisent les services offerts par la ville d'Edmonton mais qui n'en paient pas les coûts. Y a-t-il une façon de résoudre ce problème, où est-ce beaucoup trop compliqué?

**M. Hodgson :** Une ville comme Londres, en Angleterre, a essayé de s'y attaquer en imposant un péage à la circulation en ville. Les gens doivent payer £7 pour avoir le droit de conduire au centre de Londres. Ce fut un défi politique énorme, mais Ken Livingston est parvenu à mettre ce système en place et à être réélu.

Cela dépend du niveau de créativité de nos administrateurs publics. Sommes-nous prêts à faire quelque chose d'aussi énergique que cela, qui en apparence, semble présenter des défis? La technologie est disponible aujourd'hui si la ville d'Edmonton voulait prélever des revenus auprès des gens vivant à Sherwood Park ou à St. Albert. Il vous suffit de lire les plaques d'immatriculation et d'envoyer à leur détenteur une facture, ou d'installer un transpondeur dans leur voiture. Le même système existe sur l'autoroute 407 à Toronto. C'est une question de volonté politique. Voulez-vous vraiment trouver une façon pour la ville d'Edmonton de recueillir les recettes dont elle a besoin et que vous n'avez pas accès à l'assiette de l'impôt foncier?

**Le sénateur Mitchell :** Ils n'ont aucun pouvoir constitutionnel mais cela serait-il conforme aux pouvoirs qu'ils ont actuellement?



**Mr. Hodgson:** Personally, I do not see any limitation. I am not a constitutional lawyer, though.

**Senator Mitchell:** Your comments talk about the federal system as a whole, cities versus provinces versus the federal government. Are there provinces doing better at funding and supporting their cities than other provinces?

**Mr. Hodgson:** I would be reluctant to reach that judgment because I have not done the analysis myself in detail. When I visit Vancouver these days, I am impressed with how the three levels of government work together effectively on the Pacific Gateway. Much of this is driven by the Olympics, but things seem to be happening in the Lower Mainland in B.C. that I do not see happening necessarily in other jurisdictions. We have not, as an organization, done detailed analysis on a province-by-province basis.

**The Chairman:** One of the good examples you are holding out for us is the municipal co-operation in Vancouver and the B.C. Lower Mainland area. Is another example the Ontario legislation for the City of Toronto? Is that a good example to look at?

**Mr. Hodgson:** I think that would be another good example of a better practice, certainly moving in the right direction. The Greater Toronto Area has a special challenge because of the huge economic footprint that now runs effectively from Niagara Falls all the way to Cobourg. Coming up with a way to have multiple-tier governance is a big challenge. The City of Toronto Act is a step in the right direction, where you are starting to empower local officials to take decisions and be held accountable for those decisions.

**Senator Ringuette:** I find your study enlightening. On page 63 of your report, you indicate that provinces have downloaded responsibilities in transit, child care, education, social housing, selected airports and property tax assessment. The Ontario government has passed on responsibility for provincial highway maintenance.

I look at this list, and, being from New Brunswick, I cannot help but question when you say provinces. I think the Province of Ontario has downloaded responsibility. Therefore, I see a little irregularity.

When the Harris government downloaded all these responsibilities to the municipalities in the 1990s, is the transfer of dollars to these municipalities done on a per capita basis? How does Ontario transfer funds to its municipalities to take care of all these provincial responsibilities?

**M. Hodgson :** Personnellement, je ne vois aucune limite. Cependant, je ne suis pas constitutionnaliste.

**Le sénateur Mitchell :** Dans vos commentaires, vous avez parlé du système fédéral dans son ensemble, du lien entre les villes et les provinces et du lien entre les provinces et le gouvernement fédéral. Y a-t-il des provinces qui arrivent à mieux financer leurs villes que d'autres et à leur venir en aide de façon plus efficace?

**M. Hodgson :** Je suis réticent à poser un tel jugement parce que je n'ai pas procédé à l'analyse détaillée moi-même. Quand je me rends à Vancouver ces jours-ci, je suis impressionné de voir comment les trois niveaux de gouvernement travaillent efficacement sur le portail du Pacifique. Cela s'explique dans une large mesure par la tenue des Jeux olympiques, mais les choses semblent bouger également dans les basses terres continentales de la Colombie-Britannique, ce qui ne semble pas être nécessairement le cas dans d'autres provinces. Comme organisation, nous n'avons pas réalisé une analyse détaillée province par province.

**Le président :** L'un des bons exemples que vous avez pour nous est la coopération municipale dans la région de Vancouver et dans celles des basses terres continentales de la Colombie-Britannique. La législation adoptée par l'Ontario pour la ville de Toronto en est-elle un autre exemple? Est-ce un bon exemple à étudier?

**M. Hodgson :** Cela me paraît être un autre bon exemple de pratique améliorée, allant certainement dans la bonne direction. La région du Grand Toronto est confrontée à un défi particulier à cause de son empreinte économique énorme qui se manifeste réellement maintenant de Niagara Falls jusqu'à Cobourg. Parvenir à un mode de gouvernance à niveaux multiples est un défi énorme. La Loi sur la cité de Toronto est une étape dans la bonne direction, qui commence à conférer le pouvoir aux responsables locaux de prendre des décisions et d'en être tenus responsables.

**Le sénateur Ringuette :** Je trouve votre étude éclairante. À la page 63 du volume 1 de votre rapport, vous indiquez que les provinces se sont déchargées de leurs responsabilités dans les domaines du transport public, des services de garderie, de l'éducation, du logement social, de certains aéroports et de l'évaluation foncière. Le gouvernement ontarien a transféré la responsabilité de l'entretien des autoroutes provinciales.

J'examine cette liste et, venant du Nouveau-Brunswick, je ne peux m'empêcher de m'interroger quand vous parlez des provinces. Il me semble que l'Ontario s'est déchargée de certaines responsabilités. Il me semble y avoir là un petit manquement.

Quand le gouvernement Harris a transféré l'ensemble de ces responsabilités aux municipalités, pendant les années 1990, le transfert de ces fonds aux municipalités a-t-il été calculé sur une base par habitant? Comment l'Ontario transfère-t-il des fonds à ses municipalités pour assumer l'ensemble de ces responsabilités provinciales?

**Matthew Stewart, Economist, Conference Board of Canada:** Almost all the transfers are done on a per capita basis, with only a few exceptions, I think. Some of the transportation issues are not done on a per capita basis, but are negotiated directly with the cities.

**Senator Ringuette:** Could you provide this committee with more information in regard to how Ontario transfers and why it is not transferring to transport issues on a per capita basis. That seems, for Ontarians, a major issue in regard to infrastructure.

**Mr. Stewart:** Usually, the per capita basis is the start, and then they go to the cities and negotiate. I know the gas tax from Ontario is transferred on a per capita basis to all the cities.

**Mr. Hodgson:** It would be nice if we had simple, common principles in terms of how transfers operated, but unfortunately we do not. People start, as Mr. Stewart says, with per capita, but then we enter the world of *realpolitik* and politics takes over.

**Senator Ringuette:** It is not only politics. I find that a strict transfer, based on a per capita basis, distorts the needs level.

**Mr. Hodgson:** Both sides need to be evaluated — X amount of dollars per capita; as well as a needs evaluation. You are absolutely right.

**The Chairman:** Or a constant delivery of service.

**Mr. Hodgson:** That, too.

**Senator Ringuette:** Because of efficiencies, the service that you have to provide to a smaller population is a bigger cost per capita than with a bigger population. I see both economists are nodding their heads.

I am trying to relate all of this, that is, Ontario's downloading of provincial responsibilities to its municipalities and the fiscal vertical imbalance that everyone is talking about. I am from New Brunswick. I have a property here in Ottawa and a property in New Brunswick. My property taxes are at the same level in both provinces. The Province of New Brunswick retains its social responsibility — child care, education, housing, social assistance, et cetera; it has kept that. However, the Province of Ontario has not.

Maybe I am not explaining myself well. In terms of property tax, I pay the same. In terms of income tax, going to the province, I pay a lot more income tax as a New Brunswicker to the Province of New Brunswick than any Ontarian does to the Government of Ontario.

On one hand, you can say that your municipalities are suffering for money to do infrastructure, housing, transportation, et cetera. On the other hand, your population is paying a lot less income

**Matthew Stewart, économiste, Conference Board of Canada :** Pratiquement tous les transferts sont calculés par habitant, si ce n'est de quelques exceptions, je crois. Les transferts dans le domaine du transport ne sont pas calculés par habitant, mais négociés directement avec les villes.

**Le sénateur Ringuette :** Pourriez-vous donner plus d'information à ce comité sur la façon dont l'Ontario procède à ces transferts et pourquoi les montants de ces transferts ne sont pas calculés par habitant dans le cas des transports. Cela semble, pour les Ontariens, une question importante en ce qui concerne les infrastructures.

**M. Stewart :** En règle générale, le calcul par habitant sert de base. Ensuite, les fonctionnaires provinciaux vont voir les villes et négocient. Je sais que la taxe sur l'essence de l'Ontario est transférée à toutes les villes en fonction du nombre d'habitants.

**M. Hodgson :** Ce serait bien si nous avions un principe simple et commun pour régir les transferts, mais ce n'est malheureusement pas le cas. Comme l'a dit M. Stewart, les gens commencent à calculer par habitant avant d'aborder le monde de la réelle politique, et que la politique l'emporte.

**Le sénateur Ringuette :** Ce n'est pas uniquement la politique. Je suis d'avis qu'un transfert rigoureux, uniquement en fonction du nombre d'habitants, ne correspond pas nécessairement au niveau des besoins.

**M. Hodgson :** Il faut évaluer les deux termes de l'équation — un montant X de dollars par habitant, ainsi que procéder à une évaluation des besoins. Vous avez tout à fait raison.

**Le président :** Ou une prestation constante de services.

**M. Hodgson :** C'est aussi une solution.

**Le sénateur Ringuette :** Les économies d'échelle font que les services que vous devez fournir à une population plus petite coûtent plus cher par habitant que si vous aviez une population plus importante. Je vois que nos deux économistes approuvent de la tête.

J'essaie de faire le lien entre tout ceci, c'est-à-dire l'Ontario qui s'est déchargé de ses responsabilités provinciales sur ses municipalités et le déséquilibre fiscal vertical dont tout le monde parle. Je viens du Nouveau-Brunswick. J'ai une propriété ici à Ottawa et une autre au Nouveau-Brunswick. Mes taxes foncières sont au même niveau dans les deux provinces. La province du Nouveau-Brunswick continue à assumer ses responsabilités sociales dans les domaines de la garde des enfants, de l'éducation, du logement, de l'aide sociale, et cetera. Elle a gardé tout cela. Ce n'est pas le cas de la province de l'Ontario.

Je ne sais pas si je m'explique bien. Je paie le même montant en taxes foncières. Par contre, au titre de l'impôt sur le revenu, ma facture est plus lourde comme habitant du Nouveau-Brunswick payant ses impôts dans cette province que comme un Ontarien qui le ferait au gouvernement de l'Ontario.

D'un côté, vous pouvez dire que vos municipalités manquent d'argent dans les domaines des infrastructures, du logement, du transport, et cetera. Par contre, votre population paie beaucoup



tax. There is a lot more to this issue than what has been downloaded to the municipalities in Ontario. As federal politicians, we have to look at the entire spectrum in the study.

**Mr. Hodgson:** I do not know what the business tax base would be in New Brunswick.

**Senator Ringuette:** It is also a lot more than in Ontario.

**Mr. Hodgson:** You can have a higher rate and a narrower base. In a city like Toronto, you have a huge business base upon which you can draw.

**Senator Ringuette:** Then you distort your arguments on a per capita —

**Mr. Hodgson:** On per capita transfers, yes. One thing we cannot measure — and we have not even done a serious estimation of it — is the gap that is growing. If you are not funding infrastructure properly over time, the problems remain invisible until, say, a water main breaks. It then requires three or more days to fix, resulting in an inconvenience for people. It is the invisible deficit that probably acts as a swing factor — something we cannot see but that needs to be addressed at some point.

**Senator Ringuette:** Yes, we need to look into building for the future. I also agree that the federal government has some responsibility, but I would like to see the provinces live up to their responsibility. It is one thing to talk negatively about the federal-provincial fiscal imbalance, but if you cannot put your own house into an adequate fiscal state, it becomes a question of politicians throwing the ball from one government to the other.

I appreciate the study you have completed; however, many of the premises are based on the Ontario situation, in my mind. Therefore, as an Atlantic Canadian, I have a harder time relating to all of this and to the four options to resolve this issue you are talking about.

**Mr. Hodgson:** That is not too surprising to me, given who we are as an organization and who engages us to do research. I would be only too happy to be engaged more often by provinces in Atlantic Canada to do policy analysis for them.

**Senator Ringuette:** We do not have the money.

**Mr. Hodgson:** The fact is, we are based in Ottawa, we have representation in Toronto and we do more work in central Canada than anywhere else in the country. However, we have a presence in Western Canada now; we have opened an office in Calgary. I seem to be on an airplane every third week, either to Calgary or Vancouver.

**Senator Ringuette:** I guess we agree that there are some biases in regard to the focus of this study. New Brunswick did not pay to put this together.

moins d'impôt sur le revenu. Cette question va bien au-delà de celle des responsabilités dont le gouvernement provincial s'est déchargé sur les municipalités. Comme politiciens fédéraux, nous devons examiner tous les aspects de la question.

**M. Hodgson :** Je ne sais pas ce que représente le volet entreprise de l'assiette fiscale au Nouveau-Brunswick.

**Le sénateur Ringuette :** C'est beaucoup plus qu'en Ontario.

**M. Hodgson :** Vous pouvez avoir un taux plus élevé et une assiette fiscale plus étroite. Dans une ville comme Toronto, vous disposez d'une base énorme d'entreprises que vous pouvez imposer.

**Le sénateur Ringuette :** Alors, vous faussez vos arguments en faveur d'un calcul par habitant...

**M. Hodgson :** Sur les transferts par habitant, oui. Il y a une chose que nous ne pouvons pas mesurer, et nous ne l'avons même pas évalué sérieusement : c'est l'écart qui s'accroît. Si vous ne financez pas correctement les infrastructures dans le temps, les problèmes restent invisibles jusqu'à ce que, par exemple, une grosse canalisation d'eau se rompe. Il faut alors trois ou quatre jours pour faire les réparations, ce qui se traduit par des inconvénients pour les gens. C'est là le déficit invisible qui va probablement rebondir un jour : quelque chose que nous ne voyons pas mais dont il faudra s'occuper à un moment donné.

**Le sénateur Ringuette :** Oui, il faut que nous envisagions de construire pour l'avenir. Je suis aussi d'avis que le gouvernement fédéral a certaines responsabilités, mais j'aimerais que les gouvernements provinciaux assument les leurs. C'est une chose que de parler de façon négative du déséquilibre fiscal fédéral-provincial, mais si vous ne parvenez pas à faire le ménage fiscal dans votre propre maison, la question se résume à des politiciens qui se renvoient la balle d'un gouvernement à l'autre.

Je trouve votre étude très intéressante, mais nombre des hypothèses sur lesquelles elle repose découlent, il me semble, de la situation ontarienne. Comme Canadien de l'Atlantique, j'ai plus de mal à faire le lien avec tout cela et avec les quatre solutions que vous envisagez pour résoudre cette question.

**M. Hodgson :** Cela ne me surprend pas trop, étant donné l'organisme que nous sommes et en sachant qui sont ceux qui retiennent nos services pour faire des recherches. Je serais absolument ravi d'avoir plus fréquemment l'occasion de faire des analyses politiques pour les provinces du Canada Atlantique.

**Le sénateur Ringuette :** Nous n'avons pas l'argent.

**M. Hodgson :** La vérité est que notre siège est à Ottawa, que nous avons une représentation à Toronto, et que nous travaillons davantage dans le Canada central que n'importe où ailleurs au pays. Nous sommes toutefois présents dans l'Ouest du pays maintenant puisque nous avons ouvert un bureau à Calgary. J'ai l'impression que je prends l'avion toutes les trois semaines, que ce soit pour aller à Calgary ou à Vancouver.

**Le sénateur Ringuette :** Il me semble que nous convenons qu'il y a certains partis pris concernant la cible de cette étude. Le Nouveau-Brunswick n'a pas contribué financièrement à sa réalisation.



**Mr. Hodgson:** No, senator, but this is based purely on our knowledge base. I had a chance, as I mentioned earlier, to go to Halifax this spring and talk to 250 people about hub cities. I had a dialogue with Atlantic Canadians about the importance of investing in Halifax to create economic growth throughout the Atlantic provinces. Our analysis showed a clear linkage between success in Halifax and success in Saint John and Moncton, all the way up the Acadian coast in New Brunswick. That was a core message from our research; the health of our cities will drive the health of our entire national economy.

**The Chairman:** That is an interesting point about your research leaning toward the areas where the funding comes from. That is part of the problem with some of the smaller areas in trying to participate with the three levels of the government contributing one third each. Some of the rural areas and the smaller population urban areas do not have the one third to participate in the programs. They must obtain approval from the province in order to do so and the province does not give them approval.

This is an interesting dilemma we are skirting around here. We will think more about that later.

**Senator Murray:** I understand that the Cape Breton Regional Municipality, as it is now called, has taken the Province of Nova Scotia to court on the grounds that they are not getting a fair share of the equalization money that is provided by the Government of Canada to the Province of Nova Scotia. It will be interesting to see how that plays out.

In your opening remarks, you referred in passing to a slowing of our economic growth potential over the next five, 10 or 15 years. Why is that?

**Mr. Hodgson:** It is driven by demographics. Long-term economic growth in an economy is driven by three things. Growth in the labour force is one. As our population ages — the recent StatsCan census indicates that, by 2030, all the labour force growth will come from immigrants — there will be a real breaking effect on the growth potential of our economy.

We can offset that through capital investment or through rapid increases in productivity. That is why my volume focuses so much on a national productivity strategy as a way to offset the slowing population growth. We do a 20-year forecast at the Conference Board of our economy. It is guided by our ability to boost productivity, but really labour force.

The aging workforce will only start to be an important factor after 2010. I am sure the senator from Alberta is hearing about labour crunch problems there — but this is still early days; it is only going to get worse. Unfortunately, slow labour force

**M. Hodgson:** Non, sénateur, mais ces observations découlent uniquement de notre base de connaissances. J'ai eu l'occasion, comme je l'ai indiqué précédemment, de me rendre à Halifax ce printemps et de parler à 250 personnes des villes-centres. J'ai discuté avec les Canadiens de l'Atlantique de l'importance d'investir à Halifax pour susciter une croissance économique dans toutes les provinces atlantiques. Notre analyse fait apparaître un lien manifeste entre la réussite de Halifax et celle de Saint John et de Moncton, en remontant jusqu'à la côte acadienne au Nouveau-Brunswick. C'était le message essentiel provenant de notre recherche. Le dynamisme de nos villes se répercutera sur toute notre économie nationale.

**Le président:** C'est là un aspect intéressant de votre recherche qui s'intéresse surtout aux secteurs d'où vient votre financement. Cela fait partie du problème avec certaines des régions plus petites qui s'efforcent de participer avec les trois niveaux de gouvernement, versant chacun un tiers. Certaines des régions rurales et des régions urbaines à plus faible population ne disposent pas du tiers en question pour participer aux programmes. Elles doivent obtenir l'approbation de la province pour le faire et la province ne la leur accorde pas.

C'est là un dilemme intéressant que nous éludons. Nous y reviendrons plus tard.

**Le sénateur Murray:** Je crois savoir que la municipalité régionale du Cap-Breton, comme on l'appelle maintenant, a poursuivi la province de Nouvelle-Écosse en narguant qu'elle n'obtient pas une part équitable de l'argent de la péréquation versé par le gouvernement du Canada à la province de la Nouvelle-Écosse. Il sera intéressant de voir ce que cette poursuite donnera.

Dans vos remarques préliminaires, vous avez fait allusion au passage à un ralentissement de notre potentiel de croissance économique au cours des cinq, 10 ou 15 ans à venir. Pourquoi?

**M. Hodgson:** C'est l'évolution démographique qui l'explique. La croissance économique à long terme d'une économie est alimentée par trois éléments. L'un est la croissance de la population active. Notre population vieillit. Le recensement récent de Statistique Canada révèle que, d'ici 2030, la totalité de la croissance de la population active viendra des immigrants et cela aura un effet réel d'interruption sur le potentiel de croissance de notre économie.

Nous pouvons compenser ce phénomène en réalisant des investissements ou grâce à des augmentations rapides de la productivité. C'est pourquoi mon volume met tant l'accent sur une stratégie nationale de productivité pour compenser le ralentissement de la croissance de la population. Au Conference Board, nous faisons des prévisions économiques sur 20 ans. Cela dépend beaucoup de notre capacité à accroître la productivité, mais surtout la main-d'œuvre.

Le vieillissement de la population active ne commencera à jouer un rôle important qu'après 2010. Je suis sûr que le sénateur de l'Alberta entend beaucoup parler des problèmes de pénurie de main-d'œuvre dans cette province, mais nous n'en sommes qu'au

growth translates into slower economic growth. Our forecast is that we will move from a 3 per cent growth world to 2 per cent to 2.5 per cent 2 over the next 20 years.

**Senator Murray:** In terms of potential?

**Mr. Hodgson:** Yes. Anything beyond that will start feeding inflation, and we may have upward pressure on interest rates.

**Senator Murray:** I just wanted to hear the answer to the question and have it on the record.

**Mr. Stewart:** As well, nominal growth feeds your ability to fund health care. From 2005 to 2009, nominal growth in the economy will be about 5.4 per cent — according to our latest research says. If you grow health care any faster than that, it is rising as a share of GDP. By 2015, it will slow down to just over 4 per cent because of the slowing growth in the labour force and the increasing per cent of the population over 65.

**Senator Murray:** Correct me if I am wrong, but certainly provincial expenditures on health care had been growing by over 6 per cent, had they not? Was it 7 per cent?

**Mr. Hodgson:** You have to go province by province, but you are absolutely right.

**Senator Murray:** I meant in general.

**Mr. Hodgson:** Part of the challenge we faced in doing the work for the Council of the Federation is we wanted to be conservative; we did not want to be alarmist. Therefore, we used a 20-year trend in terms of per capita spending on health care — and that was 5.7 per cent. When you put the aging factor in —

**Senator Murray:** However, 5.7 per cent is below what it has been; it has been over 7 per cent, has it not?

**Mr. Hodgson:** Notwithstanding various statements by provincial governments that they want to keep health care spending at 5 per cent, our analysis of the Ontario budget is that they will have spent almost 10 per cent more on health care in the fiscal year just ending.

**Senator Murray:** They are heading to a situation where 40 or 50 per cent of their budget would be spent on that.

**Mr. Hodgson:** For all provinces, by, say, 2020 to 2025, half of their spending will be on health care. That is why we point back to the long-term risk of a structural vertical fiscal imbalance debt problem because of the health cost drivers.

**Senator Murray:** Coming back to our municipalities, you have emphasized the need for our municipalities to have direct access to the taxes linked to economic growth incomes, sales taxes, and so on. Senator Eggleton properly makes the distinction between

début où la situation va s'aggraver. Malheureusement, la faible croissance de la main-d'œuvre se traduit par un ralentissement de la croissance économique. Nous prévoyons que nous passerons d'une croissance se situant entre 2 et 3 p. 100 à une croissance de 2 à 2,5 p. 100 au cours des 20 ans à venir.

**Le sénateur Murray :** En termes de potentiel?

**M. Hodgson :** Oui. Tout taux supérieur commencerait à alimenter l'inflation, et nous pourrions alors subir des pressions à la hausse sur les taux d'intérêt.

**Le sénateur Murray :** Je voulais juste entendre la réponse à la question pour qu'elle figure au procès-verbal.

**M. Stewart :** De la même façon, la croissance nominale alimente notre capacité à financer les soins de santé. De 2005 à 2009, la croissance nominale de l'économie sera d'environ 5,4 p. 100, en nous fiant à nos dernières recherches. Si les dépenses en soins de santé augmentent plus rapidement que cela, elles augmentent également en part du PIB. D'ici 2015, celui-ci ralentira à un niveau légèrement supérieur à 4 p. 100 à cause du ralentissement de la croissance de la main-d'œuvre et de l'augmentation en pourcentage de la population âgée de plus de 65 ans.

**Le sénateur Murray :** Corrigez-moi si je me trompe, mais certaines dépenses provinciales en soins de la santé ont augmenté de plus de 6 p. 100, n'est-ce pas? Était-ce 7 p. 100?

**M. Hodgson :** Il faudrait passer les provinces en revue une par une, mais vous avez tout à fait raison.

**Le sénateur Murray :** Je veux dire, en général.

**M. Hodgson :** Une partie de la difficulté à laquelle nous sommes confrontés en travaillant pour le Conseil de la fédération est que nous voulons être prudents, et non pas alarmistes. C'est pourquoi nous utilisons une tendance sur 20 ans pour les dépenses par habitant en soins de la santé, et le pourcentage était de 5,7 p. 100. Quand vous tenez compte du vieillissement...

**Le sénateur Murray :** Mais 5,7 p. 100 est inférieur au taux que l'on a vu auparavant, qui dépassait les 7 p. 100, si je ne me trompe.

**M. Hodgson :** Malgré les diverses déclarations des gouvernements provinciaux qui affirment vouloir plafonner la hausse des dépenses en soins de santé à 5 p. 100, notre analyse du budget ontarien montre qu'ils ont dépensé presque 10 p. 100 de plus au cours de l'exercice qui vient de se terminer.

**Le sénateur Murray :** Ils se dirigent vers une situation dans laquelle ils dépenseront de 40 à 50 p. 100 de leur budget en santé.

**M. Hodgson :** Disons que d'ici 2020 à 2025, la moitié du total de leurs dépenses sera consacrée aux soins de la santé. C'est pourquoi nous soulignons à nouveau le risque à long terme d'un problème structurel de déséquilibre fiscal vertical et de dette imputables aux éléments qui font grimper les coûts de la santé.

**Le sénateur Murray :** Pour en revenir à nos municipalités, vous avez insisté sur la nécessité pour elles d'avoir directement accès à des taxes dont les montants sont liés aux revenus de la croissance économique, les taxes de vente, et cetera. Le sénateur Eggleton a



revenue sharing and direct imposition of the tax. The federal or provincial government might say, for example, "We will remit 1 per cent of the income tax to municipalities." Are you taking a position one way or the other?

**Mr. Hodgson:** I think I can answer that in one word — no. We have not got into the mechanics.

**Senator Murray:** There are problems with anything, but surely you see the problem of allowing different municipalities to levy income and sales tax and all the rest of it.

**Mr. Hodgson:** Absolutely.

**Senator Murray:** We would be back into the tax jungle they used to talk about some years ago.

**Mr. Hodgson:** The whole spaghetti bowl of taxation. In my world, we have a simple tax system: We want one standard for each city in a given province. We already have provincial rates of income and sales taxation.

**Senator Murray:** No, but revenue sharing is what I am talking about. That seems to be both the simplest and the fairest way to proceed.

**Mr. Hodgson:** "Fairest" takes you back to the issue of per capita transfers as opposed to needs-based transfers. Fairness is in the eye of the beholder. If, as we make the case, big cities have a greater need, then equal sharing might not be the way to address that. We might need a "surtransfer" for larger centres.

**Senator Murray:** Let me go to one of your tables. This has been reprinted in some document here, but it is from your *Mission Possible* study.

Senator Ringuette, I suspect you are paying higher property taxes in Edmundston, New Brunswick, because of the increase in property values there and the fact that New Brunswick more aggressively ties its assessments to real market value than Ontario does.

**Senator Ringuette:** I am also paying more income tax.

**Senator Murray:** I know that. Correct me if I am wrong, but I think the assessments are centralized in Fredericton, are they not? You are not the first person I have heard complaining about property tax rates, but it may be attributable to the centralized assessments and the market value.

I have this table that shows 10 major cities. I am afraid New Brunswick just is not in there.

**Senator Ringuette:** That is okay. We did not provide funding to do the research.

fait, à juste titre, la distinction entre le partage des recettes et l'imposition directe d'une taxe. Le gouvernement fédéral ou son homologue provincial peuvent dire, par exemple, « Nous allons remettre 1 p. 100 de l'impôt sur le revenu aux municipalités ». Êtes-vous partisans ou non de cette solution?

**M. Hodgson :** Ma réponse tient en un mot : Non. Nous ne nous sommes pas penchés sur la mécanique.

**Le sénateur Murray :** Toutes les solutions soulèvent des problèmes, mais vous avez certainement conscience de ceux que soulèverait le fait de permettre à plusieurs municipalités de prélever des taxes sur les revenus et sur les ventes, et tout ce que cela entraîne.

**M. Hodgson :** Bien sûr.

**Le sénateur Murray :** Nous reviendrons au fouillis fiscal dont on parlait il y a quelques années.

**M. Hodgson :** Toute la pagaille de la fiscalité. Dans mon monde, nous avons un régime fiscal simple : nous voulons une norme pour chaque ville dans une province donnée. Nous avons déjà des taux d'imposition des revenus et de taxes de vente qui varient selon les provinces.

**Le sénateur Murray :** Non. Ce dont je parle est le partage des recettes. Cela semble être à la fois la façon la plus simple et la plus équitable de procéder.

**M. Hodgson :** La notion de « plus équitable » vous ramène à la question des transferts par habitant par opposition aux transferts en fonction des besoins. L'équité est fonction de la personne qui parle. Si, comme nous l'avons montré, les grandes villes ont des besoins plus importants, un partage égal des recettes pourrait ne pas être la solution. Nous pourrions avoir besoin d'un « transfert plus important » pour les centres plus importants.

**Le sénateur Murray :** Permettez-moi de consulter l'un de vos tableaux. Il a été réimprimé dans un document, mais il provient de l'étude *Mission Possible*.

Sénateur Ringuette, je soupçonne que vous payez des taxes foncières plus élevées à Edmundston, au Nouveau-Brunswick, à cause de la hausse de la valeur des propriétés foncières à cet endroit et parce que le Nouveau-Brunswick lie de façon plus agressive ses évaluations à la valeur réelle du marché que ce n'est le cas en Ontario.

**Le sénateur Ringuette :** Je paie également plus d'impôt sur le revenu.

**Le sénateur Murray :** Je le sais. Dites-moi si je me trompe, mais je crois que les évaluations sont centralisées à Fredericton. Est-ce bien le cas? Vous n'êtes pas la première personne que j'entends se plaindre des taux de taxe foncière, mais cela peut s'expliquer par les évaluations centralisées et la valeur sur le marché.

J'ai devant moi ce tableau qui présente la situation de dix grandes villes. Je crains fort que le Nouveau-Brunswick n'y figure pas.

**Le sénateur Ringuette :** C'est bien ça. Nous n'avons pas financé la recherche.



**Senator Murray:** This is interesting in terms of the very point you made about downloading. Under “expenditures” — and these are per capita figures — if you look at an item like “Social and Family Services,” Toronto is spending \$613 per capita. I do not know what year this is, Mr. Hodgson.

**Mr. Hodgson:** It is the Conference Board table, but I was not the author of the volume. I do not have the table in front of me.

**Senator Murray:** Let us say it is the most recent table. Toronto spends \$613 per capita, on social and family services; \$459 per capita, Ottawa, on social and family services; practically nothing in Vancouver; zero in Montreal, Winnipeg, Halifax and Regina; and relatively tiny amounts for the other cities.

For health, \$125 per capita in Toronto; \$118 in Ottawa and zero or comparatively tiny expenditures in those categories for the others. Let us look at social housing: Toronto, \$291 per capita; Ottawa, \$169 per capita. Again, two or three of the others are very small amounts, and most of them are at zero.

That speaks to the downloading in Ontario. I do not know what the Government of Ontario would say when confronted with this. When I go up to the revenue box, I see “Transfers from other Governments, Provincial and Federal” — and I assume most of that is or was provincial — Toronto \$645; Ottawa \$426. The average of the 10 cities is \$302.

I do not know whether you can comment on that or have any explanation of it other than sheer downloading from the provincial government to those cities. Do you have the table in front of you?

**Mr. Hodgson:** We have the table now.

**Senator Murray:** Am I missing anything? I have eyeballed it and circled some of the numbers.

**The Chairman:** If you add up all the expenses, they certainly exceed the amount transferred by a significant amount of revenue that is transferred.

**Mr. Hodgson:** I think you have probably captured the so-called downloading effect from the Ontario government to cities in Ontario. There is one other variable we should be mindful of, namely, that half the immigrants of the country land in Toronto. There is an added bill for Toronto, Mississauga and the surrounding suburbs. Immigrant settlement is another key expense the cities have to bear.

**Senator Murray:** I am sure it is. The federal government recently concluded an agreement with the Province of Ontario on that. The fact is, most of the financial burden of that should be borne by the federal government. It is the federal government's

**Le sénateur Murray :** C'est intéressant au sujet du commentaire que vous avez fait sur la façon de se décharger de ses responsabilités. Sous le titre « dépenses », et il s'agit de chiffres par habitant, si vous regardez un poste comme « Services sociaux et à la famille », Toronto dépense 613 \$ par habitant. Je ne sais pas à quelle année s'applique ce chiffre, monsieur Hodgson.

**M. Hodgson :** C'est un tableau du Conference Board, mais je ne suis pas l'auteur du volume. Je n'ai pas le tableau en question devant moi.

**Le sénateur Murray :** Faisons l'hypothèse qu'il s'agit du tableau le plus récent. Toronto dépense 613 \$ par habitant en services sociaux et à la famille, Ottawa dépense 459 \$ par habitant au même poste, Vancouver pratiquement rien et Montréal, Winnipeg, Halifax et Regina zéro dollar. Les autres villes n'y consacrent que des montants relativement négligeables.

En ce qui concerne la santé, les dépenses sont de 125 \$ par habitant à Toronto; de 118 \$ à Ottawa et zéro ou pratiquement rien dans ces catégories pour les autres villes. Venons-en maintenant au logement social où les dépenses sont de 291 \$ par habitant à Toronto et de 169 \$ à Ottawa. Là encore, deux ou trois autres villes n'y consacrent que des montants négligeables et la plupart d'entre elles n'y consacrent rien.

Cela montre bien comment le gouvernement provincial de l'Ontario s'est déchargé de ses responsabilités. Je ne sais pas ce que le gouvernement de l'Ontario dirait, confronté à ces chiffres. Quand j'arrive à la case des recettes, je vois « Transferts d'autres gouvernements — provincial et fédéral » et je fais l'hypothèse que l'essentiel venait de la province. Les chiffres sont de 645 \$ pour Toronto et de 246 \$ pour Ottawa. La moyenne des dix villes est de 302 \$.

Je ne sais pas si vous pouvez commenter ou expliquer ce déchargement manifeste des responsabilités du gouvernement provincial vers les villes. Avez-vous le tableau devant vous?

**M. Hodgson :** J'ai le tableau maintenant.

**Le sénateur Murray :** Y a-t-il quelque chose qui m'échappe? J'ai entouré certains chiffres.

**Le président :** Si vous faites le total des dépenses, elles dépassent certainement de loin le montant des recettes qui est transféré.

**M. Hodgson :** Il me semble que vous avez probablement bien saisi ce qu'on appelle le déchargement des responsabilités du gouvernement provincial vers les villes en Ontario. Il y a une autre variable à laquelle nous devons prêter attention, et c'est le fait que la moitié des immigrants du pays se retrouvent à Toronto. Cela représente des factures additionnelles pour Toronto, Mississauga et les banlieues environnantes. L'implantation des immigrants est une autre dépense importante que les villes ont à supporter.

**Le sénateur Murray :** Je suis sûr que c'est bien le cas. Le gouvernement fédéral a conclu récemment une entente avec la province de l'Ontario à ce sujet. En réalité, c'est le gouvernement fédéral qui devrait assumer l'essentiel de ces

policies that are doing this. I have heard this about teaching English as a second language in Vancouver, and probably in Toronto as well. I have heard it on other issues.

Some realignment of responsibilities in which provincial and federal governments accept some financial responsibility for the consequences of their own policies is obviously in order. I think that would still have to be combined with some kind of revenue sharing. How you make the distinction between the bigger cities and the smaller places except on a per capita basis, I do not know. Do you know?

**Mr. Hodgson:** No, I do not.

**Senator Di Nino:** Let me quickly follow up on my colleague Senator Murray's question. On the immigration issue, we need to look at the cost-benefit analysis. There is a huge benefit. You talked about the labour market previously and the economic spinoffs of that. We should not be looking at that solely as an expense or on the negative side of the income and expense statement. Can you make a quick comment on that?

**Mr. Hodgson:** You are absolutely right. Immigrants are the new source of dynamic energy within our economy. Clearly, Toronto benefits hugely from the number of people settling there.

**Senator Di Nino:** As does Vancouver.

**Mr. Hodgson:** Yes. There is a crying need now in cities like Calgary and Edmonton for more immigrants because their share historically has not been large. Alberta has a shortage of skilled workers right now. Immigrants are clearly part of the solution for them, if we can get the mixture right — that is, if we can get people learning the language of the workplace and adapting quickly into our culture.

**Senator Di Nino:** When we talk about these issues, we focus generally on the larger cities and the urban areas, but there are some different and special needs of rural communities.

We do not seem to discuss their issues at length. Sometimes they have to feel like second-class citizens. My concern is that unless we start addressing those issues as well, the pressure for rural residents to move to the cities where more services or better services are available, either real or perceived, will compound the problem.

Have you done any analysis of what can be done to assist the rural municipalities with their issues as well as the cities?

dépenses. C'est le résultat des politiques du gouvernement fédéral. J'ai entendu dire la même chose au sujet de l'enseignement de l'anglais langue seconde à Vancouver, et probablement à Toronto également. Je l'ai entendu dire sur d'autres questions.

Il serait justifié de revoir l'harmonisation des responsabilités des gouvernements provincial et fédéral qui doivent assumer en partie la responsabilité financière des effets de leurs propres politiques. Je crois que cela devrait être combiné avec une forme quelconque de partage des recettes. Comment faire la distinction entre les villes plus importantes et les plus petites, si ce n'est en fonction du nombre d'habitants. Je ne sais pas. Le savez-vous?

**M. Hodgson :** Non. Je ne le sais pas.

**Le sénateur Di Nino :** Permettez-moi de poursuivre rapidement dans le prolongement de la question de mon collègue le sénateur Murray. Sur la question de l'immigration, nous devons pouvoir nous pencher sur une analyse coûts-avantages. C'est un avantage énorme. Vous avez auparavant parlé du marché du travail et des retombées économiques de cette question. Nous ne devrions pas examiner cette question uniquement comme une dépense ou en tenant compte du volet négatif de l'état des revenus et des dépenses? Pouvez-vous commenter rapidement cet aspect des choses?

**M. Hodgson :** Vous avez tout à fait raison. Les immigrants sont la nouvelle source d'énergie dynamique au sein de notre économie. Il est manifeste que Toronto bénéficie énormément du nombre de gens qui s'y implantent.

**Le sénateur Di Nino :** Tout comme Vancouver.

**M. Hodgson :** Oui. Les villes comme Calgary et Edmonton ont maintenant un besoin criant de plus d'immigrants parce que, de façon traditionnelle, la part qu'ils en ont obtenue n'a pas été importante. L'Alberta connaît actuellement une pénurie de travailleurs compétents. Les immigrants sont manifestement une partie de la solution pour ces villes, si nous pouvons obtenir la bonne combinaison, c'est-à-dire si nous pouvons permettre aux gens d'apprendre la langue d'usage au travail et de s'adapter rapidement à notre culture.

**Le sénateur Di Nino :** Quand nous parlons de ces questions, nous mettons en général l'accent sur les villes les plus importantes et sur les centres urbains, mais il y a certains besoins différents et particuliers propres aux collectivités rurales.

Il me semble que nous ne discutons pas de ces questions dans leur intégralité. Les gens qui habitent ces collectivités doivent parfois se sentir comme des citoyens de seconde classe. Je crains que, à moins que nous n'abordions ces questions également, les pressions incitant les résidents des régions rurales à déménager dans les villes, où un plus grand nombre de services de meilleure qualité sont disponibles, que ce soit réel ou perçu, ces pressions vont donc aggraver le problème.

Avez-vous analysé ce que l'on peut faire pour aider les municipalités rurales à résoudre les problèmes qui les concernent, comme pour les villes?



**Mr. Hodgson:** We have been approached recently by a few rural associations to do similar analysis on the link between growth in their centres in the rural areas and linking it back to the national economy. We are looking at doing more serious analysis of that right now.

Our focus over the last couple of years has been on the major cities, because that is where we saw the crying need, where there were inadequate fiscal resources and probably where inadequate political attention was paid. That is why we chose to focus our research there.

**Senator Di Nino:** I suggest the need is as great on the other side. We look forward to your next report.

**Senator Eggleton:** Let me focus for a moment on this per capita situation. There is a need in every part of the country, whether it is big, middle or small urban or rural, for infrastructure funding, and per capita has been the method, by and large, by which it has been transferred.

However, there are some big city needs that do not lend themselves to that kind of situation. I know in the case of Toronto, when they transferred money for public transit, they first looked at a per capita basis, but then they found that of all the transit systems in the Greater Toronto Area, 90 per cent of the ridership was on the Toronto Transit Commission system. It did not make sense to deal with that on a per capita basis.

Just picking up on Senator Ringuette's comment about some of the transit systems in larger cities where there are more economies of scale, maybe I am misinterpreting, but I got the impression that a bus in Toronto might be a more economic call than a bus in Fredericton simply because there is a bigger population and bigger economies of scale. All of that is true for the bus, except when you get into a bigger urban context like Toronto, buses are not enough. You have to go on expensive rail systems, underground systems and platforms that big cities require to move their people around that smaller places would not.

I think you are saying in your report that there is a need not only to recognize the general infrastructure deficit that exists in any size of municipality across the country but also the particular needs of the large areas that are unique and more complex. I mentioned urban transit in the big city context, but immigration has been mentioned. Three quarters of the immigration that comes into Canada comes into the three big cities — Toronto, Vancouver and Montreal. While it has proven to provide benefit, there is a settlement period and that is where the costs come in.

**M. Hodgson :** Un certain nombre d'associations des régions rurales se sont adressées à nous récemment pour procéder à une analyse comparable du lien entre la croissance des centres des régions rurales et l'économie nationale. Nous envisageons actuellement d'analyser cette question de façon plus détaillée.

Au cours des dernières années, nous nous sommes essentiellement intéressés aux grandes villes, parce que c'est là que nous avons vu des besoins criants, que les ressources fiscales étaient inadaptées et que le monde politique n'y accordait probablement pas l'attention nécessaire. C'est pourquoi nous avons choisi de cibler ainsi notre recherche.

**Le sénateur Di Nino :** je suis d'avis que le besoin est aussi important de l'autre côté. Nous attendrons votre prochain rapport.

**Le sénateur Eggleton :** Permettez-moi de revenir un moment sur cette question des calculs par habitant. Dans toutes les régions du pays, rurales ou urbaines, grandes, intermédiaires ou petites, il y a des besoins de financement des infrastructures et la façon de procéder aux transferts a, pour l'essentiel, été jusqu'à maintenant de s'appuyer sur les calculs par habitant.

Il y a toutefois des besoins propres aux grandes villes qui cadrent mal avec ce type de situation. Je sais que, dans le cas de Toronto, quand des fonds ont été transférés pour le transport public, on a d'abord envisagé de le faire par habitant, mais on a vite observé que, pour la totalité des systèmes de transport en commun de la région du grand Toronto, 90 p. 100 des passagers utilisaient le système de la Commission des transports de Toronto. Il n'était pas logique dans ce contexte d'utiliser une base de calcul par habitant.

En reprenant le commentaire du sénateur Ringuette au sujet de certains systèmes de transport dans les grandes villes, qui bénéficient d'économies d'échelle plus importantes, et je comprends peut-être mal, mais j'ai eu l'impression qu'un autobus à Toronto peut se révéler une solution plus économique qu'un même autobus à Fredericton tout simplement parce qu'il y a une population plus importante et des économies d'échelle plus élevées. Tout cela est vrai pour l'autobus, mais ne l'est plus quand il est question d'un centre urbain plus important comme Toronto, où les autobus ne suffisent pas. Vous devez alors disposer d'un réseau plus coûteux englobant le rail, le métro et diverses plates-formes dont ont besoin les grandes villes pour transporter les gens, et dont les localités plus petites n'ont pas besoin.

Il me semble que vous dites dans votre rapport qu'il est nécessaire non seulement de reconnaître le déficit généralisé des infrastructures manifeste dans toutes les tailles de municipalités à travers le pays, mais également les besoins propres aux grandes régions, besoins uniques et plus complexes. J'ai parlé du transport en commun dans le cadre d'une grande ville, mais on a également fait état de l'immigration. Trois quarts des immigrants qui arrivent au Canada s'installent dans trois grandes villes, soit Toronto, Vancouver et Montréal. Si cela s'est avéré avantageux pour elles, il y a une période d'installation qui entraîne des coûts.



There is policing. The social structures in the big cities are far more complex. There are different levels of income and socio-economic backgrounds of people in neighbourhoods. Policing is more complex and more expensive.

I take it you are advocating that, while we should continue to serve all sizes of municipalities and infrastructure programs, the particular needs of the big cities that require special attention will not lend themselves on a per capita basis but will require more specific targeting programs to meet those challenges.

**Mr. Hodgson:** It would be either targeted programs or a targeted portion of overall transfers or revenues flowing to cities. That is exactly our point. We were not arguing going from an equal per capita solution to giving 80 per cent to the 10 biggest cities. We do say clearly that they should be getting something more than the others because their needs are special, whether it is policing, transit systems or infrastructure.

We did not come up with an algorithm to put numbers against that, but that is the right concept, where you have a base and then do something special for the 10 larger cities.

**Senator Eggleton:** With respect to the question of revenue sharing, the ideal situation is for each level of government to be able to levy the taxes it requires to do the work it is required to do. There is some issue that some of those things that have been downloaded, whether it is Ontario or whatever part of the country — it may be more severe in Ontario, but I think all parts of the country have experienced that — need to be uploaded, put back in the areas of responsibility where it was. The municipalities are saying, "Either give us the tax money or take it back for housing, social services, immigration and so forth. That is fair, either way."

The only problem of getting to the ideal situation, as I have said before, of each level raising the money it requires, is that it will require if not a constitutional amendment, certainly, a different arrangement of taxing responsibilities. It could be another equalization program. Certainly, senior levels of government would be loath to give up their taxing authorities.

That leads us to programs for which the senior levels of government would still have accountability requirements. The program that Mayor Miller along with a lot of other mayors is putting forward asks for one cent of the GST. Some people would say, yes, but if that is being raised by the federal government, the federal government has the accountability, so it cannot just say to the municipalities take it and do whatever you want with it. The federal government could say that it will give them the room for

Il y a également le maintien de l'ordre. Les structures sociales dans les grandes villes sont beaucoup plus complexes. On y trouve des gens aux niveaux de revenu et aux antécédents socioéconomiques différents. Le maintien de l'ordre est une activité plus complexe et plus coûteuse.

Je comprends que vous êtes d'avis que, alors que nous devrions veiller à continuer à mettre en œuvre des programmes destinés à toutes les tailles de municipalités et d'infrastructures, les besoins particuliers des grandes villes qui nécessitent qu'on y accorde une attention particulière ne se prêtent pas à des calculs par habitant mais nécessiteront des programmes ciblés plus précisément afin de faire face à ces défis.

**M. Hodgson :** Il faudrait qu'il s'agisse de programmes ciblés ou de portions ciblées des transferts globaux ou des recettes versées aux villes. C'est exactement ce que nous disons. Nous n'avons pas défendu une solution de transfert égal par habitant qui accorderait 80 p. 100 aux 10 villes les plus grandes. Nous disons clairement qu'elles devraient obtenir plus que les autres parce que leurs besoins sont particuliers, qu'il s'agisse du domaine du maintien de l'ordre, des systèmes de transport public ou des infrastructures.

Nous n'avons pas élaboré d'algorithme pour illustrer cela avec des chiffres, mais c'est le bon concept, qui vous permet de disposer d'une base puis d'ajouter quelque chose de spécial pour les 10 villes les plus importantes.

**Le sénateur Eggleton :** En ce qui concerne le partage des recettes, la situation idéale pour chaque palier de gouvernement est d'être en mesure de lever les impôts dont il a besoin pour faire le travail qu'il est tenu de faire. Il semble que certaines des responsabilités dont les provinces se sont déchargées, que ce soit en Ontario ou dans d'autres régions du pays, même si la tendance a été plus lourde en Ontario, mais je crois que toutes les parties du pays ont été touchées, doivent être rapatriées et ramenées dans le secteur de responsabilité d'où elles venaient. Les municipalités disent « Donnez-nous l'argent des impôts ou reprenez les responsabilités en matière de logement, de services sociaux, d'immigration, et cetera. Dans les deux cas, la solution est équitable. »

Le seul problème pour parvenir à la situation idéale, comme je l'ai dit auparavant, dans laquelle chaque palier de gouvernement lève les fonds dont il a besoin, est qu'elle nécessitera sinon une modification constitutionnelle au moins des modalités différentes en matière de responsabilité fiscale. Il pourrait s'agir d'un autre programme de péréquation. Il est certain que les niveaux supérieurs de gouvernement répugneraient à céder leurs pouvoirs en matière de fiscalité.

Cela nous amène à envisager les programmes pour lesquels les niveaux supérieurs de gouvernement auraient encore des exigences de responsabilisation. Le programme que le maire Miller propose, avec quantité d'autres maires, demande à accéder à 1 p. 100 de la TPS. Certains seraient tentés de dire oui, mais si cet argent est prélevé par le gouvernement fédéral, c'est lui qui en assume la responsabilité, et il ne peut donc dire aux municipalités prenez-le et faites-en ce que vous voulez. Le gouvernement fédéral

it, but the municipalities will have to take the responsibility for levying it. Of course, CRA will collect it, but that is a complex thing.

It would be far easier for the federal government to say that it will give the equivalent of that, namely, \$5 billion a year, to the municipalities across the country, however it is divided, but it must go to infrastructure, similar to the other programs of infrastructure. That would get around the accountability problem.

However, I do not know if you have any further thoughts about how to deal with those types of issues.

**Mr. Hodgson:** We truly have not crossed the bridge in terms of limitation. We wanted to focus on the right first principles. From what I hear in your comments, I think we are in violent agreement on the right first principles, which is greater revenues flowing to cities, addressing their needs through access in some form to a growth tax. We did not get into the mechanics of whether it should a transfer with conditions or something to which they are directly held accountable.

**The Chairman:** Thank you. On behalf of the Senate of Canada and the Standing Senate Committee on National Finance, I wish to thank the Conference Board of Canada representatives, Mr. Glen Hodgson and Mr. Matthew Stewart, for being with us today.

You indicate you are developing fundamental research and you have shared many interesting points with us. We take the fundamental research and try to develop policy initiatives and recommendations for the government and move the file along in that regard. We thank you very much for being here.

The committee adjourned.

---

OTTAWA, Tuesday, May 8, 2007

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9:31 a.m. to examine and report on issues relating to the vertical and horizontal fiscal balances among the various orders of government in Canada.

**Senator Joseph A. Day** (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

**The Chairman:** Honourable senators, I wish to thank you all for being here this morning. We will get underway with this meeting of the Standing Senate Committee on National Finance.

On September 27, 2007, the Standing Senate Committee on National Finance was authorized by the Senate to examine and report on issues relating to the vertical and horizontal fiscal balances among the various orders of government in Canada and to report back no later than June 30, 2007.

pourrait dire qu'il leur ménagera la place pour ce 1 p. 100, mais que les municipalités devront assumer la responsabilité de cette mesure fiscale. Bien évidemment, l'ARC procéderait au recouvrement des fonds, mais c'est là un sujet complexe.

Il serait beaucoup plus facile pour le gouvernement fédéral de dire qu'il va donner l'équivalent de ce montant, soit, par exemple, cinq milliards de dollars par an, aux municipalités de tout le pays, peu importe comment ce montant est réparti, à condition qu'il aille aux infrastructures comme pour les autres programmes d'infrastructure. Cela permettrait de contourner le problème de la responsabilisation.

Toutefois, je ne sais pas si vous avez d'autres idées, sur la façon de faire face à ce type de question.

**M. Hodgson :** Nous n'avons pas encore franchi les limites. Nous voulons tout d'abord mettre l'accent sur les bons principes. À ce que j'entends de vos commentaires, il me semble que vous êtes parfaitement d'accord sur les principes de base, soit que les villes reçoivent davantage de revenus, de leur permettre de répondre à leurs besoins grâce à l'accès à une forme quelconque de taxe sur la croissance. Nous n'avons pas étudié en détail les mécanismes pour déterminer si les transferts de fonds devraient s'accompagner de conditions ou s'il faudrait envisager une solution rendant les municipalités directement responsables.

**Le président :** Merci. Au nom du Sénat du Canada et du Comité sénatorial permanent des finances nationales, je tiens à remercier les représentants du Conference Board du Canada, M. Glen Hodgson et M. Matthew Stewart, d'avoir été parmi nous aujourd'hui.

Vous avez précisé que vous faites de la recherche fondamentale et vous avez partagé avec nous de nombreux points intéressants de celles-ci. Cette recherche fondamentale nous sert à tenter d'élaborer des initiatives de politiques et des recommandations destinées au gouvernement et à faire progresser ce dossier. Nous vous remercions beaucoup de votre présence.

La séance est levée.

---

OTTAWA, le mardi 8 mai 2007

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 h 31 pour examiner, pour en faire rapport, les questions relatives à l'équilibre fiscal vertical et horizontal entre les divers niveaux de gouvernement du Canada.

**Le sénateur Joseph A. Day** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président :** Honorables sénateurs, je tiens à vous remercier tous d'être ici ce matin. Nous allons donc entreprendre cette réunion du Comité sénatorial permanent des finances nationales.

Le 27 septembre 2007, le Comité sénatorial permanent des finances nationales a été autorisé par le Sénat à examiner, pour en faire rapport, les questions relatives à l'équilibre fiscal vertical et horizontal entre les divers niveaux de gouvernement du Canada, et à déposer son rapport au plus tard le 30 juin 2007.



In the fall of 2006, the committee members heard representations by key officials from various provincial and territorial government departments, academics and policy and market experts from across the country. The hearings took place over a period of six weeks. On December 12, 2006, the committee issued an interim report entitled the *The Horizontal Fiscal Balance: Towards a Principled Approach* as part of its ongoing study of Canada's fiscal arrangements for provinces and territories.

We would like to think that the report had some influence on the government's approach with respect to the last budget in relation to the horizontal fiscal balance, the equalization side of things.

In this next phase the committee is looking at the vertical fiscal balance, specifically reviewing the division of fiscal resources and spending responsibilities between various orders of government in Canada.

[Translation]

It is my pleasure to welcome the President of the Federation of Canadian Municipalities, Councillor Gord Steeves, from Winnipeg. He is accompanied by Gabriel Miller and Christian Laverdure.

[English]

Councillor Steeves was elected to Winnipeg city council in November 2000 and recently began his term of office as President of the Federation of Canadian Municipalities, succeeding former Guelph Ontario councillor Gloria Kovach as FCM President. Congratulations, President Steeves on your new position. It will be of interest to the committee that that you are a member of the big city mayors' caucus. Is that a caucus of the Federation of Canadian Municipalities?

**Gord Steeves, President, Councillor of City of Winnipeg, Federation of Canadian Municipalities:** That is correct.

**The Chairman:** It June 2006, the Federation of Canadian Municipalities released a report entitled *Building Prosperity from the Ground Up: Restoring Municipal Fiscal Balance*. We have had an opportunity to review that report.

Your predecessor shared this report with our committee and expressed the federation's interest in appearing before us to share the municipal perspective.

I understand that you may have some introductory comments and then we will proceed with our usual question and answer period if that suits your plan.

**Mr. Steeves:** Thank you very much. I am very pleased to be here. Before I launch into my words, I appreciate the work the committee has been doing. I certainly acknowledge the great work, with respect to the horizontal and vertical deficits and the plight of cities and communities across Canada.

À l'automne 2006, les membres du comité ont entendu des hauts fonctionnaires de différents ministères de gouvernements provinciaux et territoriaux, des universitaires ainsi que des experts en matière de politiques et de marchés de partout au pays. Les audiences ont été tenues sur une période six semaines. Le 12 décembre 2006, le comité a déposé un rapport intérimaire, intitulé *L'équilibre fiscal horizontal : Vers une démarche fondée sur des principes*, dans le cadre de son étude continue des arrangements fiscaux du Canada pour les provinces et territoires.

Nous aimerions croire que le rapport a, lors du dernier budget, eu une certaine influence sur l'approche du gouvernement à l'égard de l'équilibre fiscal horizontal, l'aspect péréquation des choses.

Dans la phase suivante, celle en cours, le comité se penche sur l'équilibre fiscal vertical, revoyant plus particulièrement la répartition des ressources financières et des responsabilités en matière de dépenses entre les différents paliers de gouvernement au Canada.

[Français]

Il me fait plaisir d'accueillir le président de la Fédération canadienne des municipalités, le conseiller Gord Steeves de Winnipeg. Il est accompagné par Gabriel Miller et Christian Laverdure.

[Traduction]

M. Steeves a été élu au conseil municipal de Winnipeg en novembre 2000 et il a récemment entrepris son mandat en tant que président de la Fédération canadienne des municipalités, succédant à l'ancienne conseillère municipale de Guelph, en Ontario, Gloria Kovach. Félicitations, monsieur Steeves, pour votre accession à ce nouveau poste. Cela intéressera le comité de savoir que vous siégez au caucus des maires des grandes villes. Est-ce un caucus de la Fédération canadienne des municipalités?

**Gord Steeves, président, conseiller municipal, Ville de Winnipeg, Fédération canadienne des municipalités :** C'est exact.

**Le président :** En juin 2006, la Fédération canadienne des municipalités a publié un rapport intitulé *Édifier des fondations solides pour notre prospérité — Rétablir l'équilibre fiscal municipal*. Nous avons eu l'occasion d'examiner ce rapport.

Votre prédécesseur a livré ce rapport au comité et nous a exprimé le désir de la fédération de comparaître devant nous pour nous exposer la perspective municipale.

Je crois comprendre que vous avez quelques remarques liminaires à faire, après quoi nous aurons, comme à l'habitude, une période de questions et de réponses, si cela vous convient.

**M. Steeves :** Merci beaucoup. Je suis très heureux d'être ici. Avant de me lancer dans ma déclaration, je tiens à dire que j'apprécie le travail que fait le comité. Je veux en tout cas souligner votre travail formidable, relativement aux déficits horizontal et vertical et aux difficultés que vivent les villes et les collectivités de partout au Canada.



It is of acknowledged appreciation that the FCM recognizes the work of this committee and the even-handedness with which it delivers its message. It is most appreciated by the representatives of cities and communities in Canada.

You are quite correct in saying that, as President of Federation of Canadian Municipalities, *de facto*, I sit on the big city mayors' caucus that is an arm of the Federation of Canadian Municipalities. Even before I was president, as a councillor and Deputy Mayor from Winnipeg, I was often the representative that would sit on that committee because obviously Winnipeg is one of the 22 big cities that are represented on that committee.

I am pleased to be here in front of you this morning. It is wonderful to have the experience. As far as we are concerned, we have abundant time this morning and the committee is welcome to ask whatever questions that you may have. We will do our best to respond to them after our presentation.

I want to acknowledge my friend Senator Stratton, who comes from the same part of the world as I do. It is nice to see a familiar face around the table.

[Translation]

Good morning everyone. I am pleased to be here.

[English]

I thank you for this opportunity to sit before the committee on behalf of the Federation of Canadian Municipalities. Together, the federation's more than 1,600 member municipalities represent 90 per cent of Canadians and the issues we are discussing today affect all of them.

Today, I would like to talk to you about the pressing need to restore fiscal balance to Canada's cities and communities. I would also like to talk about the valuable commitments the Government of Canada has made to support municipal government in the short and medium term.

Most of all, I want to discuss with you how the federal government can help establish a long-term vision that helps us build better places to live and work and a more prosperous future for Canada.

I do not need to remind you how important healthy cities and communities are to Canada's prosperity and quality of life. In these cities and communities, it is municipal governments that provide the basic services that are the backbone of our social and economic well-being.

Despite the vital importance of the services we deliver, municipal governments do not have the financial resources to meet our responsibilities, and as a result, we are caught in a fiscal squeeze that hampers our ability to provide the services that our communities need to prosper.

[Translation]

This is a situation that must be taken seriously.

C'est la reconnaissance que nous inspire le travail du comité qui amène la FCM à en souligner l'importance et l'impartialité. Cela est très apprécié par les représentants des villes et des collectivités du Canada.

Vous avez tout à fait raison de dire qu'en ma qualité de président de la Fédération canadienne des municipalités je siège *de facto* au caucus des maires des grandes villes, qui est une branche de la Fédération canadienne des municipalités. Avant même de devenir président, lorsque j'étais conseiller municipal et maire adjoint de Winnipeg, j'étais souvent le représentant qui siégeait à ce comité, Winnipeg comptant, bien sûr, parmi les 22 grandes villes qui sont représentées au sein de ce comité.

Je suis heureux de comparaître ici devant vous ce matin. C'est une belle expérience à vivre. En ce qui nous concerne, nous disposons d'abondamment de temps ce matin, et j'inviterai le comité à poser toutes les questions qu'il souhaite. Nous ferons de notre mieux pour y répondre après notre exposé.

Je tiens à saluer mon ami, le sénateur Stratton, qui vient du même coin du monde que moi. Il est bien agréable de voir un visage familier à la table.

[Français]

Bonjour à vous tous. Il me fait plaisir d'être ici.

[Traduction]

Je vous remercie de l'occasion qui m'est ici donnée de comparaître devant le comité au nom de la Fédération canadienne des municipalités. Ensemble, les plus de 1 600 municipalités membres de la fédération représentent 90 p. 100 des Canadiens, et les questions dont nous allons discuter aujourd'hui ont une incidence sur eux tous.

J'aimerais vous entretenir aujourd'hui du besoin pressant de rétablir l'équilibre fiscal avec les villes et collectivités canadiennes. J'aimerais également traiter des précieux engagements qu'a pris le gouvernement du Canada en vue d'appuyer les gouvernements municipaux à court et à moyen terme.

J'aimerais surtout discuter avec vous de la façon dont le gouvernement fédéral pourrait favoriser l'établissement d'une vision à long terme qui nous aide à bâtir de meilleurs endroits où vivre et travailler et un avenir plus prospère pour le Canada.

Il n'est nul besoin que je vous rappelle l'importance de villes et de collectivités saines pour la prospérité et la qualité de vie canadiennes. Dans ces villes et collectivités, ce sont les gouvernements municipaux qui assurent les services de base qui sont l'armature de notre bien-être social et économique.

En dépit de l'importance vitale des services que nous livrons, les gouvernements municipaux ne disposent pas des ressources financières requises pour s'acquitter de leurs responsabilités et nous sommes en conséquence piégés dans un étau financier qui entrave notre capacité de livrer les services dont ont besoin nos collectivités pour prospérer.

[Français]

C'est une situation qui doit être prise au sérieux.

*[English]*

As you may know, of every tax dollar collected in Canada, 92 cents goes to the federal, provincial and territorial governments. What is left, just eight cents, goes to municipal governments. With that eight cents, municipal governments must provide the streets, public transit, sidewalks, drinking water, sewer systems, street lighting, parks, waste management and emergency services that our communities count on every single day. That is just eight cents to meet a growing list of new responsibilities, from social housing to immigrant settlement, to climate change and adaptation.

This is the root cause of municipal fiscal imbalance. Nowhere is the imbalance more evident than in the more than \$60 billion municipal infrastructure deficit. FCM members have called on the federal government to help eliminate that deficit and fix the fiscal imbalance in our communities. To its credit, the Government of Canada has taken some important steps to respond to our needs.

*[Translation]*

There have been some steps in the right direction.

*[English]*

Budget 2005 broke new ground with a plan to share a portion of the federal gas tax with municipal governments. A year later, the Government of Canada renewed important infrastructure programs that have helped communities deal with some of their most pressing needs.

Budget 2007 included some important short- and medium-term commitments to support cities and communities. The budget extended the federal gas tax transfer for an additional four years and continued funding for existing infrastructure programs. It also maintained the 100 per cent GST rebate for municipal governments.

Regrettably, the budget did not deliver the long-term plan that our communities need. With this in mind, we would like to submit for your consideration, three key recommendations to restore fiscal balance in our cities and communities.

First, the Government of Canada must make a long-term commitment to help eliminate the municipal infrastructure deficit. Municipalities must maintain and restore their infrastructure continuously and they plan their infrastructure investments over 20, 30, and even 50 years. This is why infrastructure investments need to be ongoing and long-term and why federal support for these investments must also be ongoing and long-term.

*[Traduction]*

Comme vous le savez peut-être, sur chaque dollar perçu en taxes au Canada, 92 ¢ vont aux gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux. Cela ne laisse que 8 ¢ pour les gouvernements municipaux. Avec ces 8 ¢, les gouvernements municipaux doivent assurer des services comme le réseau routier, le transport en commun, l'entretien des trottoirs, la distribution d'eau, les services d'égout, l'éclairage des rues, l'entretien des parcs, la gestion des déchets et les services d'urgence sur lesquels comptent nos collectivités chaque jour de l'année. Il n'y a que 8 ¢ pour exécuter une liste croissante de responsabilités, allant du logement social aux services d'établissement pour immigrants, en passant par le changement climatique et l'adaptation.

Voilà quelle est la cause fondamentale du déséquilibre fiscal municipal. Ce déséquilibre a son illustration la plus évidente dans le déficit d'infrastructure municipal de plus de 60 milliards de dollars. Les membres de la FCM ont fait appel au gouvernement fédéral pour que celui-ci aide à éliminer ce déficit et à corriger le déséquilibre fiscal dans nos collectivités. Il faut faire remarquer à son honneur que le gouvernement du Canada a pris un certain nombre de mesures importantes face à nos besoins.

*[Français]*

Il y a eu certains pas dans la bonne direction.

*[Traduction]*

Le budget 2005 a pénétré dans un domaine inexploré avec un plan de partage de la taxe fédérale sur l'essence avec les gouvernements municipaux. Un an plus tard, le gouvernement du Canada a renouvelé d'importants programmes d'infrastructure qui ont aidé les collectivités à répondre à certains de leurs besoins les plus pressants.

Le budget 2007 a inclus certains engagements importants à court et à moyen terme à l'endroit des villes et collectivités. Il a prolongé pour quatre années supplémentaires le transfert de la taxe fédérale sur l'essence et maintenu le financement des programmes d'infrastructure existants. Il a également maintenu le remboursement de 100 p. 100 de la TPS pour les gouvernements municipaux.

Malheureusement, le budget n'a pas livré le plan à long terme dont ont besoin nos collectivités. Cela étant, nous aimerions vous soumettre pour examen trois recommandations clés en vue du rétablissement de l'équilibre fiscal dans nos villes et collectivités.

Premièrement, le gouvernement du Canada doit prendre un engagement à long terme pour aider à éliminer le déficit d'infrastructure municipal. Les municipalités doivent en permanence maintenir et réparer leur infrastructure et elles planifient leurs investissements dans l'infrastructure sur 20, 30 voire même 50 ans. C'est pourquoi les investissements en infrastructure doivent être permanents et à long terme, et l'appui fédéral en leur faveur doit lui aussi être permanent et à long terme.



A long-term plan would include a permanent transfer of the federal gas tax with an escalator to protect its value over time and provide a long-term extension of federal infrastructure programs.

The federal government must also work with its provincial, territorial and municipal counterparts to establish the size, scope and character of the infrastructure deficit. A national plan can then be developed that will effectively guide government investments and deliver tangible results to Canadians.

This national plan must also respond to environmental and demographic changes that affect our infrastructure needs. In particular, it should account for the effects of climate change on critical infrastructure and help municipal governments protect public assets and the safety of all of our citizens.

The government should also ensure that a significant portion of new infrastructure programs are explicitly dedicated to municipal projects and that project funding is available and accessible to meet the needs of smaller urban as well as rural, remote and northern communities.

[Translation]

Our second recommendation is that there be developed a transit strategy.

[English]

Public transit is critical to the quality of life and environmental health of our urban communities. It is also critical to our economic competitiveness. A recent survey by the Toronto Board of Trade found that traffic gridlock was the number one priority of the city's largest corporations. A 2006 federal study found that traffic congestion costs Canada's urban economies as much as \$3.7 billion each year. Despite this, Canada remains the only G8 country without a national transportation program. The need for permanent, dedicated federal funding for transit is growing. The Canadian Urban Transit Association estimates that Canada's public transit systems need \$200 billion in new capital investment by 2010. In March 2007, the FCM unveiled its national transit strategy and called on the federal government to develop its strategy by 2008-09.

Our third and final recommendation is to clarify roles and responsibilities. Over the past two decades, municipal governments had to assume many new responsibilities, for example, in areas like housing and immigration, without the funding to meet them. At the same time, governments are

Un tel plan à long terme inclurait un transfert permanent de la taxe fédérale sur l'essence avec une clause de sauvegarde pour protéger sa valeur au fil du temps et assurerait la prolongation à long terme des programmes d'infrastructure fédéraux.

Le gouvernement fédéral doit également œuvrer avec ses pendant provinciaux, territoriaux et municipaux pour établir la taille, l'envergure et la nature du déficit d'infrastructure. Il serait alors possible d'élaborer un plan national qui guiderait concrètement les investissements gouvernementaux et livrerait aux Canadiens des résultats tangibles.

Un tel plan national devrait également être adapté aux changements environnementaux et démographiques ayant une incidence sur nos besoins en matière d'infrastructure. Il devrait, plus particulièrement, tenir compte des effets du changement climatique sur les éléments d'infrastructure essentiels et aider les gouvernements municipaux à protéger les avoirs publics et la sécurité de tous nos citoyens.

Le gouvernement devrait également veiller à ce qu'une bonne part des nouveaux programmes d'infrastructure soit consacrée expressément à des projets municipaux et à ce que le financement pour les projets soit disponible et accessible pour répondre aux besoins des communautés urbaines plus petites ainsi que rurales, éloignées et dans le Nord.

[Français]

Notre seconde recommandation est le développement d'une stratégie pour le transport en commun.

[Traduction]

Les transports en commun sont essentiels à la qualité de vie et à la santé environnementale de nos collectivités urbaines. Ils sont également essentiels à notre compétitivité économique. Un récent sondage effectué par le Toronto Board of Trade a révélé que l'engorgement routier était la priorité numéro un des plus grosses entreprises dans cette ville. Une étude fédérale de 2006 a fait ressortir que la congestion routière coûte jusqu'à 3,7 milliards de dollars par an aux économies urbaines du Canada. En dépit de cette situation, le Canada demeure le seul pays du G8 qui ne se soit pas doté d'un programme national de transport. La nécessité d'un engagement financier fédéral à long terme réservé aux transports en commun se fait plus pressante. L'Association canadienne du transport urbain estime que les réseaux de transport public du Canada auront besoin de 200 milliards de dollars en nouveaux investissements d'immobilisations d'ici 2010. En mars 2007, la FCM a dévoilé sa stratégie nationale des transports en commun et demandé au gouvernement fédéral d'élaborer sa stratégie d'ici 2008-2009.

Notre troisième et dernière recommandation est que l'on éclaircisse les rôles et responsabilités. Au cours des deux dernières décennies, les gouvernements municipaux ont dû assumer de nombreuses nouvelles responsabilités, par exemple dans des domaines tels que le logement et l'immigration, en l'absence



not making the most of opportunities for cooperation in areas like the environment, security and emergency preparedness.

To ensure that resources match responsibilities and that tax dollars are spent most effectively in areas of overlapping jurisdiction, governments need to do a better job of working together. Our report, *Building Prosperity from the Ground Up: Restoring Municipal Fiscal Imbalance*, illustrates this point. These issues affect all Canadians. They call for greater intergovernmental cooperation and a continuing federal role in our cities and communities.

Mr. Chairman, Canada needs cities and communities that work well. Unfortunately, our cities and communities are struggling under the weight of a fiscal imbalance and its most visible symptom, the infrastructure deficit.

The Government of Canada has taken short and medium steps to help municipal governments deal with these problems but the challenge of building healthy communities requires a long-term vision. By making a long-term commitment to eliminate the infrastructure deficit, by establishing a national transit strategy and by helping to clarify roles and responsibilities, the Government of Canada can do its part to keep cities and communities strong.

[Translation]

That is the least we can do if we believe in the importance of our communities.

[English]

It would be the start to fixing the municipal fiscal imbalance once and for all. The FCM and municipal governments across the country are ready, willing and able to work with you toward that goal.

Thank you. Mr. Chairman, if you have any questions, I would be pleased to answer them.

**Senator Eggleton:** Mr. Steeves, thank you for appearing before the committee today.

I will ask questions along two lines: downloading and dependency on property tax. During the cutbacks at the federal level in the 1990s that was passed down to the provincial and then the municipal level, there was a fair bit of downloading. That is a big issue in Ontario but how much of it is an issue in other provinces?

Perhaps you could give some examples of programs that have been downloaded. When I say downloaded, I include in that de facto downloading, which could be the result of cutbacks

des ressources financières requises. En même temps, les gouvernements ne mettent pas suffisamment à profit les possibilités de collaboration dans des secteurs comme l'environnement, la sécurité et la planification d'urgence.

Afin que les ressources correspondent aux responsabilités et que l'argent des contribuables soit dépensé de la façon la plus efficiente possible dans les domaines de compétences chevauchantes, les gouvernements doivent mieux travailler ensemble. Notre rapport, *Édifier des fondations solides pour notre prospérité : Rétablir l'équilibre fiscal municipal*, illustre ce point. Ces questions touchent tous les Canadiens. Elles réclament une plus grande collaboration intergouvernementale et un rôle fédéral continu dans nos villes et collectivités.

Monsieur le président, le Canada a besoin de villes et de collectivités qui fonctionnent bien. Malheureusement, nos villes et collectivités sont accablées sous le poids d'un déséquilibre fiscal et de son symptôme le plus visible, le déficit d'infrastructure.

Le gouvernement du Canada a pris des mesures à court et à moyen terme pour aider les gouvernements municipaux à résoudre ces problèmes, mais le défi de l'établissement de collectivités saines exige une vision à long terme. En prenant un engagement à long terme en vue de l'élimination du déficit d'infrastructure, en établissant une stratégie nationale de transports en commun et en favorisant la clarification des rôles et responsabilités, le gouvernement du Canada pourra faire sa part pour que les villes et collectivités demeurent fortes

[Français]

C'est le moins que l'on puisse faire si nous croyons à l'importance de nos communautés.

[Traduction]

Ce serait là un point de départ en vue de corriger une fois pour toutes le déséquilibre fiscal municipal. La FCM et les gouvernements municipaux de tout le pays sont prêts, désireux et en mesure de travailler avec vous en vue de l'atteinte de cet objectif.

Merci. Monsieur le président, si vous avez des questions, je me ferai un plaisir d'y répondre.

**Le sénateur Eggleton :** Monsieur Steeves, merci d'être venu comparaître devant le comité aujourd'hui.

Je vais vous poser des questions au sujet de deux choses : le délestage et la dépendance à l'égard des taxes foncières. Lors des compressions au niveau fédéral dans les années 1990, et qui ont été répercutées sur les paliers provincial puis municipal, il y a eu beaucoup de délestage. Il s'agit là d'un gros sujet de préoccupation en Ontario, mais dans quelle mesure cela est-il aussi important dans les autres provinces?

Vous pourriez peut-être nous donner quelques exemples de programmes dont le fédéral s'est déchargé. Lorsque je parle de programmes abandonnés, j'y inclue ceux qui ont été déchargés

in federal programs, such as immigrant settlement. In that situation, the burden on the lowest level of government must do something about immigrant settlement, despite the lack of transfer payments.

**Mr. Steeves:** Thank you for that question, which is likely a question that only a former mayor could truly appreciate because it is a great problem for municipalities, and I will provide a couple of examples.

In Alberta, we have seen the following services off-loaded: regional airports, provincial campgrounds, seniors' housing, agricultural service boards, servicing of new school sites and provincial secondary highways. In Newfoundland and Saskatchewan, the cost of property assessments has been off-loaded to municipalities. In parts of Alberta and Quebec, housing has been off-loaded to the municipalities. In Ontario, civic police forces are being asked to police courthouses. In the City of Winnipeg, because of changes and evolution in evidentiary laws coming from the courts, our police force is telling the FCM that a police officer, who 10 years ago could make eight arrests during the course of a day, is limited to one or two arrests during the course of that same shift. The exclusive reason is due to the obligations imposed by evidence gathering, video-taping evidence and so on. Senators can well imagine the pressure that puts on a local police force.

*de facto*, par suite des compressions imposées dans le cadre des programmes fédéraux, comme par exemple l'établissement des immigrants. Dans ce dossier, c'est au palier de gouvernement le plus bas que revient le fardeau de faire quelque chose pour l'établissement des immigrants, en dépit du manque de paiements de transfert.

**M. Steeves :** Merci de cette question, qui en est certainement une que seul un ancien maire puisse vraiment comprendre, car il s'agit d'un grave problème pour les municipalités, et je vais vous fournir quelques exemples.

En Alberta, nous avons vu les services suivants abandonnés : les aéroports régionaux, les terrains de camping provinciaux, les logements pour aînés, les conseils de services agricoles, les services pour les nouveaux établissements scolaires et les routes secondaires provinciales. À Terre-Neuve et en Saskatchewan, le coût des évaluations foncières a été déchargé sur les municipalités. Dans certaines régions de l'Alberta et du Québec, le logement a été transféré aux municipalités. En Ontario, les forces policières municipales se font demander d'assurer la surveillance policière des palais de justice. Dans la ville de Winnipeg, à cause de changements et de l'évolution du droit de la preuve du fait des tribunaux, nos forces de police sont en train de dire à la FCM qu'un policier qui, il y a dix ans, pouvait faire huit arrestations dans le courant d'une journée, est aujourd'hui limité à une ou deux arrestations pendant le même quart de travail. La seule raison à cela, ce sont les obligations en matière de rassemblement de preuves, d'enregistrement de preuves sur bande magnétoscopique, et cetera. Les sénateurs peuvent fort bien s'imaginer les pressions que cela exerce sur nos forces de police locales.

I wish to leave senators with one example from Senator Stratton's and my neck of the woods in Winnipeg. The Clean Environment Commission of the federal government came down with a directive based on pollution flowing into Lake Winnipeg. It was based on phosphate levels in the Red River that was flowing into Lake Winnipeg and the CEC deemed it had to be corrected, quite rightly. As a result of this, the provincial government said that Winnipeg had to alter by one-half its phosphate contribution going into the Red River. Winnipeg is only a 3 per cent contributor of the total phosphate load going into Lake Winnipeg. The CEC report, as mandated to be carried out by the provincial government, will result in a \$1.3 billion capital cost to the taxpayers of the City of Winnipeg. Winnipeg began collecting those funds three years ago through increases in water and sewage rates of almost 30 per cent over that time, and the rates are scheduled to double over the next four years. All of it is to pay for the capital cost of correcting our water sewage treatment plant. The City of Winnipeg runs an annual budget of about \$900 million and is being asked to incur one capital expenditure of \$1.3 billion. That is one example of many in terms of the kind of off-loading that we have seen from provincial governments. To be completely fair, the

J'aimerais fournir aux sénateurs un exemple qui vient du coin de pays du sénateur Stratton et de moi-même. La Commission de protection de l'environnement du gouvernement fédéral a élaboré une directive fondée sur la pollution s'écoulant dans le lac Winnipeg. Cette directive était fondée sur les niveaux de phosphates dans la rivière Rouge et qui s'écoulaient dans le lac Winnipeg, et la CPE a décidé, tout à fait à juste titre, qu'il importait de corriger la situation. Par suite de cela, le gouvernement provincial a décidé que Winnipeg devait réduire de moitié sa contribution de phosphates aux eaux de la rivière Rouge. Winnipeg ne compte que pour 3 p. 100 de la charge totale en phosphates aboutissant dans le lac Winnipeg. Le rapport de la CPE, dont les conclusions doivent être appliquées par le gouvernement provincial, résultera en un coût en capital de 1,3 milliard de dollars pour les contribuables de la ville de Winnipeg. Winnipeg a commencé à recueillir cet argent il y a de cela trois ans par le biais d'augmentations d'environ 30 p. 100 des tarifs de services d'eau et d'égout pendant cette période, et les tarifs sont censés doubler au cours des quatre prochaines années. Tout cela doit servir à couvrir le coût en capital des améliorations à apporter à notre usine de traitement des eaux usées. La ville de Winnipeg a un budget annuel d'environ 900 000 \$ et on lui demande de couvrir une dépense en capital de 1,3 milliard



Province of Manitoba has offered to contribute \$24 million to our plight.

**Senator Eggleton:** I appreciate those examples but do you find this across the board in all provinces in Canada?

**Mr. Steeves:** Absolutely, and there is no shortage of examples. I apologize for giving a Winnipeg example, but it is closest to my heart.

**Senator Eggleton:** That is understandable. In terms of property tax, one statistic from the report of the Conference Board of Canada's dealing with cities was that we rely upon municipal property tax to the tune of about 53 per cent of revenues, whereas in the United States it is about 23 per cent. Could you confirm that to be part of what you have found? Do you have other international comparisons in terms of the degree of reliance on property tax at the local level in Canada?

What other taxes do other cities and jurisdictions in the world tap into to help to provide the kind of revenues they need to do their work and provide their services?

**Mr. Steeves:** Your numbers are correct. Cities such as Winnipeg, Edmonton, Calgary, Vancouver, Toronto and Montreal, hover between 45 per cent and 50 per cent of total revenue coming from home-based residential taxes. If you factor in the component of business-based property taxes — not business taxes but business-based property taxes — you will get into the 60 per cent and above range of taxation.

In our estimation, or in anyone's estimation, this is a difficult and, to a certain extent, regressive form of raising revenue. In a city of 500,000 people, such as Hamilton, Burlington and Surrey, a property tax raise of 2 percent would raise about \$5 million extra per year. In the context of a city of 500,000 people, that is not a great deal of money. That is why, over time, you have seen cities and communities get further behind in terms of infrastructure projects. If you compare a \$5 million revenue increase on an annual basis versus the cost of installing an underpass in your standard city, which costs about \$60 million, you can begin to see how cities get behind given that type of revenue trade-off.

That is why programs such as MRIF, municipal rural infrastructure fund and CSIF, Canada strategic infrastructure fund, which are funded by the federal government, have become so important to cities. In fact, if those programs ever ceased to exist, I dare say you would see the end of those types of programs in cities and communities.

Think about small communities, such as Estevan, Saskatchewan or Rimouski, Quebec, that have smaller populations. If such communities raise the taxes by 2 per they

de dollars. Voilà un exemple parmi bien d'autres du genre de déchargement que nous avons constaté de la part des gouvernements provinciaux. Pour être tout à fait juste, la province du Manitoba nous a offert un montant de 24 millions de dollars afin de nous aider à régler notre problème.

**Le sénateur Eggleton :** J'apprécie ces exemples, mais la même chose vaut-elle pour toutes les provinces du Canada?

**M. Steeves :** Absolument, et ce ne sont pas les exemples qui manquent. Je m'excuse de vous avoir donné un exemple de Winnipeg, mais c'était mon cœur qui parlait.

**Le sénateur Eggleton :** Cela se comprend. Pour ce qui est des taxes foncières, une statistique donnée dans le rapport du Conference Board of Canada concernant les villes était que nous comptons sur les taxes foncières municipales pour environ 53 p. 100 des recettes, alors qu'aux États-Unis ce pourcentage n'est que de 23 p. 100. Pourriez-vous confirmer si cela correspond à vos constatations? Avez-vous d'autres comparaisons internationales qui pourraient nous éclairer quant au degré de dépendance à l'égard des taxes foncières que l'on vit au Canada au niveau local?

Sur quelles autres taxes d'autres villes et gouvernements dans le monde comptent-ils pour obtenir les revenus dont ils ont besoin pour faire leur travail et offrir leurs services?

**M. Steeves :** Vos chiffres sont justes. De 45 à 50 p. 100 des recettes totales des villes comme Winnipeg, Edmonton, Calgary, Vancouver, Toronto et Montréal proviennent de l'impôt foncier résidentiel. Si vous ajoutez les impôts fonciers payés par les entreprises — pas l'impôt des entreprises mais l'impôt foncier des entreprises —, alors vous frisez les 60 p. 100 et plus.

Selon nos estimations, et celles de quiconque, d'ailleurs, la chose est difficile et il s'agit, dans une certaine mesure, d'une forme régressive d'obtention de revenu. Dans une ville de 500 000 habitants, comme Hamilton, Burlington et Surrey, une augmentation de 2 p. 100 de l'impôt foncier vous procurera environ 5 millions de dollars de plus par an. Mais pour une ville de 500 000 habitants, ce n'est pas beaucoup d'argent. C'est pourquoi l'on a vu les villes et les collectivités prendre au fil du temps de plus en plus de retard avec leurs projets d'infrastructure. Si vous comparez une augmentation annuelle de 5 millions de dollars de vos revenus au coût de la construction d'un passage inférieur dans la plupart des villes, qui se chiffre à environ 60 millions de dollars, vous comprenez très vite pourquoi les villes accumulent du retard avec ce genre de formule.

C'est pourquoi des programmes tels le FIMR, ou Fonds de l'infrastructure municipale rurale, et le FCIS, ou Fonds canadien sur l'infrastructure stratégique, qui sont financés par le gouvernement fédéral, sont devenus si importants pour les villes. En fait, si ces programmes venaient jamais à disparaître j'irais jusqu'à dire que vous verriez la fin de ces genres de programmes dans les villes et collectivités.

Songez à de petites collectivités comme Estevan, et Saskatchewan, ou Rimouski, au Québec, qui comptent de petites populations. Si de telles collectivités augmentent leur



would realize about \$20,000. Try to imagine that \$20,000 in the context of a \$12 million water or sewage treatment plant and it becomes almost unfathomable in terms of how they might make it work.

The senator talked about different methods of taxation across different jurisdictions. In the United States primarily, and less so in Canada, and in other parts of the world, municipalities receive consumption-based taxes that grow with the economy.

We are fond of providing the example of places such as Phoenix and other cities in Arizona where every time there is a consumer exchange, the municipality receives a portion of the money spent in the same way the PST and the GST works. That means that there is ongoing and continuous funding for cities on an increasing basis if the economy expands.

That is important in the context of places like Calgary and Edmonton, when you consider the massive growth and expansion of these economies. With the mill rate system, cities like Calgary are not really keeping pace with that wonderful economic expansion in the same way the provincial and federal governments are by virtue of their GST and PST link to the economy. It is a different model that, as I think the senator understands only too well, does not work very well. We have always advocated the concept of consumption-based growth revenue sharing for municipalities. We have not quite gotten there, but there has been some talk in the bigger communities about exploring that issue once again. You may have heard about that concept.

**Senator Eggleton:** You have mentioned consumption or sales tax. What about income tax? Are there jurisdictions that receive percentages of income tax in the United States or in Europe?

**Mr. Steeves:** It is exactly the same thing. I completely concur. I do not know of a Canadian model we could follow, but we have seen other international jurisdictions that do it; they have a tie-in. It is better than having municipalities that rely on expansion of their property base as a sole means of increasing their revenue within their municipality, which is why we see urban sprawl. The reason for that and there is such an attraction for city planners to accomplish it is because it represents their only true and consistent source of new revenue.

If you changed the framework and came up with an income tax or consumption back tax-based model, you would see civic administrations that are far more inclined to be entrepreneurial. They would look at ways of increasing the velocity of money within their economy in the same way that federal and provincial governments can because of their link to expansionist taxes like the sorts of taxes I have mentioned.

**Senator Eggleton:** Mayor Miller was at a function I was also at last night in Toronto. Mr. Miller pointed out that the National Trade Centre in downtown Toronto, which I took part in having

taxes de 2 p. 100, elles obtiendront 20 000 \$ de plus. Essayez d'imaginer ces 20 000 \$ dans le contexte d'un réseau d'aqueduc ou d'une usine de traitement d'eaux usées de 12 millions de dollars, et la chose devient presque impensable.

Le sénateur a parlé des différentes méthodes de taxation qui existent sous différents paliers de gouvernement. Aux États-Unis, surtout, et dans une moindre mesure au Canada, ainsi que dans d'autres régions du globe, les municipalités reçoivent des taxes à la consommation qui augmentent avec l'économie.

Nous nous plaisons à citer l'exemple de Phoenix et d'autres villes en Arizona où, chaque fois qu'il y a une transaction commerciale, la municipalité reçoit une portion de l'argent dépensé, un peu à la manière du fonctionnement de la TVP ou de la TPS. Cela veut dire qu'il y a un financement permanent et croissant pour les villes au fur et à mesure de l'expansion économique.

Cela est important dans le contexte de villes comme Calgary et Edmonton, compte tenu de la croissance massive et de l'expansion de ces économies. Avec le système du taux par mille, les villes comme Calgary ne parviennent pas à suivre le rythme de cette formidable expansion économique comme peuvent le faire les gouvernements fédéral et provincial du fait de leur lien avec l'économie par le biais de la TPS et de la TVP. Il s'agit d'un modèle différent qui, comme le comprend, je pense, parfaitement bien le sénateur, ne fonctionne pas très bien. Nous avons toujours prôné le concept du partage avec les municipalités des revenus en provenance de la croissance amenée par la consommation. Nous n'y sommes pas très souvent parvenus, mais il a été question, dans les plus grosses collectivités, de revoir une nouvelle fois cette question. Vous avez peut-être entendu parler de ce concept.

**Le sénateur Eggleton :** Vous avez mentionné la taxe de vente ou la taxe à la consommation. Qu'en est-il de l'impôt sur le revenu? Y a-t-il, aux États-Unis ou en Europe, d'autres paliers de gouvernement qui reçoivent un pourcentage de l'impôt sur le revenu?

**M. Steeves :** C'est exactement la même chose. Je suis tout à fait d'accord. Je ne connais aucun modèle canadien que nous pourrions suivre, mais nous avons vu d'autres endroits dans le monde qui font cela : il y a une formule de participation. Cela est meilleur que de faire compter les municipalités sur l'expansion de leur assiette territoriale comme unique moyen d'augmenter leur revenu, et c'est ce qui explique l'expansion tentaculaire des villes. La raison à cela, et c'est ce qui séduit les planificateurs urbains, est que cela représente leur seule vraie source de nouveaux revenus.

Si vous changiez le cadre et élaboriez un modèle axé sur le renversement d'impôt sur le revenu ou de taxe à la consommation, alors vous verriez des administrations municipales davantage entrepreneuriales. Celles-ci chercheraient à augmenter la vitesse de circulation des capitaux au sein de leur économie, comme le peuvent les gouvernements fédéral et provinciaux du fait de leur lien aux taxes expansionnistes des genres que j'ai mentionnés.

**Le sénateur Eggleton :** Le maire Miller était présent à une soirée à laquelle j'ai moi aussi assisté hier soir à Toronto. M. Miller a souligné que le National Trade Centre, dans le

constructed when I was in charge of infrastructure with the federal government, saw considerable investment from federal, provincial and municipal governments. All three orders of government split the cost three ways. However, the federal and provincial governments have since recouped all of their money from the investment, where the municipal government did not get anything back because property taxes do not apply to this municipally owned building.

I think that demonstrates that while senior governments get money back through growth taxes, which are not available to local government, it does not create the same equitable situation for municipalities.

**Senator Stratton:** Residential tax bothers me. It does not work, as you have stated quite clearly, Mr. Steeves. Senator Eggleton has spoken with his history of being a former mayor of Toronto.

When you talk about a consumption tax, you look at it on the basis of how to deal with it without getting overly complicated. In my view, you do not even want to get into income tax because it gets pretty scary.

Would decreasing a point in the sales tax, for example the GST, go a long way to solving that kind of thing? I think you need to focus and push for that. In order to accomplish this, you need something, as you have said, that will grow over time and will not be fixed. The approach should be pushing government for a point of tax.

My view is that we should be getting rid of residential tax as much as possible and eliminating school tax. That should be off the plate for homeowners, and we should be moving into this century with that in mind. I know you have to talk to the provincial government with respect to the school tax. The municipalities get the blame, anyway.

Would you not want to focus on something like that rather than being fuzzy around the edges? Let us go for it and put the pressure on to get that accomplished.

**Mr. Steeves:** Absolutely, and I want to thank the senator for those comments. Frankly, he made some comments that I should have made during my presentation.

The school tax is a huge issue for municipalities. The reason it is so acute in Manitoba and Saskatchewan is that they form over 50 per cent of the local reality tax rolls. If you are paying property tax in Manitoba or in Saskatchewan, over one-half of it is going directly to the local school division, which is onerous and obviously prevents raising additional revenue for municipalities in those two provinces.

centre-ville de Toronto, dont j'avais appuyé la construction lorsque j'étais responsable de l'infrastructure au sein du gouvernement fédéral, avait bénéficié d'investissements considérables de la part des gouvernements fédéral, provincial et municipal. Les trois paliers de gouvernement se sont partagé les coûts. Cependant, les gouvernements fédéral et provincial ont, depuis, récupéré tout leur argent de l'investissement, alors que le gouvernement municipal n'a rien retiré en retour, les taxes foncières ne s'appliquant pas à cet immeuble à propriété municipale.

Je pense que cela illustre le fait que, bien que les gouvernements de niveau supérieur récupèrent de l'argent par le biais des taxes à la croissance, dont ne disposent pas les gouvernements locaux, cela ne crée pas la même situation équitable pour les municipalités.

**Le sénateur Stratton :** L'impôt foncier résidentiel me déplaît. Cela ne fonctionne pas, comme vous l'avez clairement fait ressortir, monsieur Steeves. Le sénateur Eggleton a fait état de ses antécédents comme maire de Toronto.

Lorsque vous parlez d'une taxe à la consommation, vous l'examinez dans le but d'en traiter sans que cela ne devienne trop compliqué. À mon avis, vous ne voudriez même pas vous intéresser à l'impôt sur le revenu, car cela devient assez terrifiant.

Une réduction d'un point de pourcentage de la taxe de vente, par exemple de la TPS, contribuerait-elle sensiblement à résoudre ce genre de problème? Je pense que vous devriez vous concentrer et insister là-dessus. Pour réaliser ce que vous voulez, il vous faut, comme vous l'avez dit, quelque chose qui croîtra dans le temps et qui ne sera pas fixe. Votre approche devrait être de pousser le gouvernement pour qu'il vous consente un point de taxe.

À mon avis, nous devrions nous attacher à éliminer dans toute la mesure du possible l'impôt foncier sur les résidences et les taxes scolaires. Les propriétaires ne devraient pas avoir cela dans leur assiette, et nous devrions avancer dans ce siècle avec cela en tête. Je sais que vous devez discuter avec le palier provincial des taxes scolaires. De toute façon, c'est sur les municipalités qu'est rejeté le blâme.

Ne voudriez-vous pas vous concentrer sur quelque chose comme cela au lieu de naviguer dans le flou? Qu'on lance la charge et qu'on exerce des pressions pour que la chose se fasse.

**M. Steeves :** Absolument, et je tiens à remercier le sénateur de ces commentaires. Franchement, il vient de dire des choses dont j'aurais dû faire état dans ma déclaration.

Les taxes scolaires sont un dossier énorme pour les municipalités. La raison pour laquelle la situation est si aiguë au Manitoba et en Saskatchewan est que ces taxes représentent plus de 50 p. 100 du rôle de perception d'impôts fonciers locaux. Si vous payez des impôts fonciers au Manitoba ou en Saskatchewan, plus de la moitié de cet argent est versé directement à la division scolaire locale, ce qui est onéreux et empêche la levée de revenus supplémentaires pour les municipalités dans ces deux provinces.



The rest of the provinces hover around 25 per cent. There are five provinces and territories where there is no school component. That is another example of provincial inequities that you see across the board.

The senator is quite right in his assertion that a growth-based percentage of the GST would be ideal. As you are all aware, 1 per cent of the GST currently raises about \$5 billion of revenue in Canada. We know the federal government is talking about making some changes in that regard.

About five years ago, we began with the suggestion that that would be the most prudent and best way to advance the plight of municipalities by virtue of that type of growth-based funding, and it did not happen. However, we moved from that to the gas tax-based funding. That was primarily linked to infrastructure because that was the core concern, and it was a user pay model. That is where we evolved.

You have heard big city mayors talking about the one point on the GST, again, because they see the same thing that the senator does; namely, that it would address the infrastructure deficit more directly and substantively. It would also change the entire mentality and structure of civic administration from property asset-based economies to more entrepreneurial and money velocity economies. I maintain that would be one of the most exciting things we could do as a country.

It would change Montreal, Winnipeg, Vancouver, Estevan, and Lethbridge into places that are trying to generate events and income in their own municipalities instead of just building more buildings.

**Senator Eggleton:** You have called for a national transit strategy. You pointed out that Canada is the only G8 country without ongoing federal involvement in national transit funding.

My recollection is the situation there is similar to the situation in property tax, inasmuch as there is a much greater reliance on the fare box in Canada than in other countries, just like there is a higher reliance on property tax in Canada than in other countries.

If I am not mistaken, my own system in Toronto is about 80 per cent from fare box, and I think New York City is something like 45 per cent from the fare box with the balances in each case being part of a federal or federal-provincial program, or federal-state in the United States. What is the situation there compared to other jurisdictions?

**Mr. Steeves:** Thank you again for the question. My knee-jerk reaction to 80 per cent and 40 per cent is those are probably in the higher range for municipalities, in terms of what a fare box means to the total actual substantive portion of the cost of running a transit system.

Dans le reste des provinces, les taxes scolaires tournent autour de 25 p. 100. Il y a cinq provinces et territoires pour lesquels il n'y a aucune composante de taxes scolaires. Voilà encore un autre exemple des inégalités provinciales qui existent dans le pays.

Le sénateur a tout à fait raison dans son affirmation qu'un pourcentage de la TPS qui serait fonction de la croissance serait idéal. Comme vous le savez tous, 1 p. 100 de l'actuelle TPS correspond à environ 5 milliards de dollars de revenu pour le Canada. Nous savons que le gouvernement fédéral est en train de discuter de la possibilité d'apporter des changements sur ce plan.

Il y a environ cinq ans, nous avons lancé l'idée que ce serait peut-être la façon la plus prudente et la meilleure d'améliorer la situation économique des municipalités grâce à un financement axé sur la croissance, mais rien n'a été fait. Cependant, nous sommes passés de cela au financement axé sur la taxe sur l'essence. Cela était principalement lié à l'infrastructure, car c'était là la principale préoccupation, et c'était un modèle de paiement par l'utilisateur. Voilà vers quoi nous avons évolué.

Vous avez entendu les maires des grandes villes parler de ce point de pourcentage de la TPS, encore une fois parce qu'ils voient la même chose que le sénateur, soit que ce serait une solution plus directe et plus conséquente en ce qui concerne le déficit d'infrastructure. Cela viendrait également changer du tout au tout la mentalité et la structure de l'administration municipale, la transformant d'une économie fondée sur les avoirs immobiliers en une économie davantage entrepreneuriale caractérisée par une plus rapide circulation des capitaux. Je maintiens qu'il s'agit là de l'une des choses les plus excitantes que nous pourrions faire en tant que pays.

Cela transformerait Montréal, Winnipeg, Vancouver, Estevan et Lethbridge en des endroits qui essaieraient de générer des événements et des revenus dans leurs propres municipalités, au lieu de tout simplement ériger davantage d'immeubles.

**Le sénateur Eggleton :** Vous réclamez une stratégie nationale de transports en commun. Vous avez souligné que le Canada est le seul pays du G8 dans lequel il n'y a pas de participation fédérale au financement de transports en commun nationaux.

D'après mon souvenir, la situation à ce niveau-là est semblable à la situation des taxes foncières, en ce sens qu'au Canada l'on compte beaucoup plus sur la boîte de perception que dans d'autres pays, tout comme on compte beaucoup plus ici qu'ailleurs sur l'impôt foncier.

Sauf erreur, mon propre réseau à Toronto est tel qu'environ 80 p. 100 du financement provient de la boîte de perception, tandis qu'à New York, c'est 45 p. 100, le restant, dans chaque cas, relevant d'un programme fédéral ou fédéral-provincial, ou fédéral-État aux États-Unis. Comment cette situation se compare-t-elle à celle d'autres pays?

**M. Steeves :** Merci, encore une fois, de cette question. Ma réaction instinctive à ces 80 p. 100 et 40 p. 100 est de dire que ces parts s'inscrivent sans doute en haut de la fourchette pour les municipalités, pour ce qui est de ce que cette boîte de perception représente dans le coût total d'exploitation d'un système de transports en commun.



I know in Western communities, particularly where you do not have rapid transit systems, you are probably looking at something below 40 per cent. In places like Winnipeg and Quebec City, where there are no rapid transit regimes to generate that type of operator revenue, you will probably fall to around 30 per cent of the operating revenue. The reason you see places like New York and Toronto with those high percentages is probably because they have rapid transit systems generating a lot of revenue.

Obviously the downside or difficulty is rapid transit systems are unbelievably expensive, as you are well aware. It is nothing for a substantive leg of a subway or a metro system in a big city to cost one billion dollars. We had a person come from New York City and talk about installing the Second Avenue subway line. The cost, if you can believe this, was \$1 million a foot to push this subway line through. The costs are astronomical. In the context of a city trying to get into the realm of rapid transit, like Winnipeg and Quebec City, the price is almost prohibitive in terms of building new lines. Calgary and Edmonton are trying to expand relatively modest networks. It is essential that the federal and provincial governments become major players in those projects.

Correct me if I am wrong, but we have seen a sunset of the transit trust fund. Everything has been rolled in the new Building Canada Fund where we are informed that municipalities could access this type of funding for projects like transit, but it is still unclear. The point is that without dedicated transit funding, it is such a big-ticket item that some municipalities might not be able to do it.

**The Chairman:** Councillor Steeves, when you talk about municipalities what size are we talking about; you talked about the large cities.

**Mr. Steeves:** All sizes, senator. I apologize if I came across as big-city centric. The Federation of Canadian Municipalities speaks squarely for municipalities of all sizes from coast to coast to coast. That includes the City of Toronto down to municipalities of literally under one hundred people.

**The Chairman:** Is the Federation of Canadian Municipalities a volunteer association?

**Mr. Steeves:** Each member pays a per capita membership fee.

**Senator Nancy Ruth:** I am fascinated by this discussion because in your report you very clearly say that Canadians pay enough tax. This discussion is about taking a point of this, taking a point of that, and maybe adding a new tax. Where is your head in terms of increasing or creating new taxes for the taxpayer?

Je sais que dans l'ouest du pays, et surtout dans les municipalités qui n'ont pas de réseau de transport rapide, ce serait sans doute inférieur à 40 p. 100. Dans des localités comme Winnipeg et Québec, où il n'y a pas de transport terrestre à grande vitesse qui puisse produire de tels revenus d'exploitation, le pourcentage tomberait sans doute à environ 30 p. 100 des revenus d'exploitation. La raison pour laquelle des villes comme New York et Toronto affichent de si forts pourcentages est sans doute parce qu'elles sont dotées de réseaux de transport rapide qui leur procurent beaucoup de revenus.

Bien sûr, le côté négatif, ou la difficulté, est que les réseaux de transport rapide coûtent extrêmement cher, comme vous le savez fort bien. Ce n'est rien de dépenser 1 milliard de dollars pour un important tronçon de métro dans une grande ville. Une personne est venue nous rendre visite de New York et a parlé de l'installation de la ligne de métro de Second Avenue. Croyez-le ou non, il en a coûté 1 million de dollars le pied pour construire cette ligne de métro. Les coûts sont astronomiques. Si une ville comme Winnipeg ou Québec envisage de se lancer dans le monde du transport en commun rapide, le prix de la construction de lignes neuves est presque prohibitif. Calgary et Edmonton sont en train d'essayer d'élargir leurs réseaux relativement modestes. Il est essentiel que les gouvernements fédéral et provinciaux deviennent d'importants joueurs dans ces projets.

Vous me corrigerez si j'ai tort, mais nous avons constaté l'élimination graduelle de la Fiducie d'investissement pour les transports en commun. Tout a été versé dans le nouveau Fonds Chantiers Canada, et on nous dit que les municipalités pourraient y puiser des fonds pour des projets comme le transport en commun, mais cela demeure encore vague. L'important est qu'en l'absence de fonds réservés au transport en commun, il s'agit d'une rubrique si coûteuse que certaines municipalités ne disposeront peut-être pas des moyens nécessaires.

**Le président :** Monsieur Steeves, lorsque vous parlez de municipalités, quel est l'ordre de grandeur que vous avez en tête? Vous avez parlé des grandes villes.

**M. Steeves :** Sénateur, j'ai en tête les villes de toutes les tailles. Je m'excuse si je vous ai donné l'impression de ne m'intéresser qu'aux grandes villes. La Fédération des municipalités canadiennes représente toutes les municipalités du pays, quelle qu'en soit la taille, dans le pays tout entier. Cela inclut la ville de Toronto jusqu'aux municipalités d'une centaine d'âmes seulement.

**Le président :** La Fédération canadienne des municipalités est-elle une organisation bénévole?

**M. Steeves :** Chaque membre paie une cotisation par tête d'habitant.

**Le sénateur Nancy Ruth :** Je suis fascinée par cette discussion car, dans votre rapport, vous dites très clairement que les Canadiens paient suffisamment de taxes. Cette discussion parle de prendre un point de ceci, un point de cela et peut-être d'ajouter une nouvelle taxe. De quel côté êtes-vous quant à l'augmentation des taxes ou la création de nouvelles pour le contribuable?

**Mr. Steeves:** Fair enough, and a perfectly legitimate and great question that has to be answered.

Our organization's policy is we do not want to increase the overall tax burden to Canadians. We have heard from the Conference Board of Canada is that municipal governments are actually operating within the confines of their financing pretty well. Our sense is that in the course of the last decade, we have seen provincial and federal governments to a greater or lesser extent working with very large surpluses. Our impression is that there is opportunity in the framework of the grander federal-provincial-municipal tax schemes, for the needs of the municipality with a tax adjustment to be met to address the infrastructure deficit. That is why we are fond of trotting out the statistic about the one dollar and how the municipalities are only receiving 8 cents of that tax dollar. That is telling.

When people ride around in their city, go to various civic functions or, in their small community, go to their community centre, all this is covered on a day-to-day basis by the municipality. That statistic really highlights that it is a very difficult scenario in which to work. Frankly, we are not trying to increase the dollar, but we are trying to increase the 8 cents within the dollar.

**Senator Nancy Ruth:** Who will lose given that you want the feds to pay for the subways and everything else?

**Mr. Steeves:** We do not like to use the word "lose." We know the federal government is right-headed in looking at surpluses. The government knows how to deal fairly with the surpluses. We have seen the federal government eliminate one point on the GST, and there is talk of eliminating another. We know each point constitutes about \$5 billion.

Periodically, we are forced to look at terrible and tragic examples such as the overpass collapse in Laval and a similar incident just the other day in Toronto. Our suggestion is that if we know there is a surplus at the federal level, and we do, and if we know that there is a deficit in infrastructure, which we do, that the federal government transfer the surplus to the municipal governments. This would be reasonably easy to support. We suggest that transfer because we see our cities and communities as the engines of the economy of Canada. We see the infrastructure as the absolute base backbone of our economies. There is not a single piece of our economy that does not use the infrastructure framework on a daily basis.

That is the cognitive shift that we are trying to impress upon Canadians, hopefully the Senate of Canada, and obviously the other House as well. I harken back to the earlier property tax discussion. We would do it ourselves were it not for the idea that municipalities are handcuffed to a pretty regressive regime of revenue generation.

**M. Steeves :** Très juste, et c'est là une question tout à fait légitime et excellente qui mérite une réponse.

La politique de notre organisation est que nous ne voulons pas augmenter le fardeau fiscal total des Canadiens. Le Conference Board of Canada nous a dit que les gouvernements municipaux se débrouillent en fait assez bien dans les limites de leurs possibilités financières. Notre sentiment est qu'au cours de la dernière décennie on a vu les gouvernements fédéral et provinciaux travailler, dans une plus grande ou une moindre mesure selon le cas, avec de très importants surplus. Notre impression est qu'il y aurait moyen, dans le contexte des régimes fiscaux fédéraux-provinciaux-municipaux généraux, de satisfaire aux besoins des municipalités avec un rajustement fiscal destiné à combler le déficit d'infrastructure. C'est pourquoi nous aimons bien citer cette statistique au sujet du fait que les municipalités ne reçoivent que 8 ¢ par dollar d'impôt. Cela est très parlant.

Lorsque les gens se promènent dans leur ville, se rendent à diverses activités municipales ou, dans leur petite localité, à leur centre communautaire, tout cela est couvert, sur une base quotidienne, par la municipalité. La statistique que je viens de citer illustre clairement qu'il s'agit d'un scénario fort difficile à l'intérieur duquel travailler. Franchement, nous n'essayons pas d'augmenter ce dollar, mais d'augmenter cette part de 8 ¢, à l'intérieur du dollar.

**Le sénateur Nancy Ruth :** Qui va perdre étant donné que vous voulez que le fédéral paie pour les métropolitains et tout le reste?

**M. Steeves :** Nous n'aimons pas utiliser le mot « perdre ». Nous savons que le gouvernement fédéral a la bonne attitude pour ce qui est des surplus. Le gouvernement sait comment traiter, de façon équitable, des surplus. Nous avons vu le gouvernement fédéral éliminer un point de la TPS, et il serait question d'en enlever encore un. Nous savons que chaque point représente environ 5 milliards de dollars.

Nous sommes, périodiquement, obligés de regarder des exemples terribles et tragiques, comme par exemple l'effondrement du passage supérieur à Laval, et un incident semblable l'autre jour à Toronto. Notre suggestion est que si nous savons qu'il y a un surplus au niveau fédéral, et nous le savons, et si nous savons qu'il y a un déficit dans l'infrastructure, et nous le savons, alors le gouvernement fédéral devrait transférer ce surplus aux gouvernements municipaux. La chose serait assez facile à appuyer. Nous suggérons ce transfert car nous voyons en nos villes et collectivités les moteurs de l'économie canadienne. Nous voyons l'infrastructure comme étant l'armature même de nos économies. Il n'y a pas un seul élément de notre économie qui n'utilise pas chaque jour le réseau d'infrastructure.

Il s'agit là d'un virage cognitif que nous essayons de faire prendre aux Canadiens, au Sénat, nous l'espérons et, bien sûr, à l'autre Chambre également. Je reviens à la discussion que nous avons eue plus tôt au sujet des taxes foncières. Nous nous en occuperions nous-mêmes s'il n'y avait pas cette idée que les municipalités sont liées poings et pieds à un régime plutôt régressif de génération de revenu.



**Senator Nancy Ruth:** Can you tell us about your timelines for getting the wheels of various governments to change in the direction you want? You are not only coming before this committee; you have a whole plan mapped out. Can you tell us about your plan?

**Mr. Steeves:** I will be glad to. Perhaps I have not been kind enough to the federal government in my comments. I acknowledge that the federal government has come a long way in the course of the past six or seven years in terms of funding for municipalities. There has been the gas tax and the GST. There have been some tremendous improvements. We saw in the last budget the expansion from 2010 to 2014 in terms of the gas tax.

Our timeline is that the deficit exists right now. Our requests are on the table right now. We have been around long enough, as have you, to understand that these things do not happen overnight. We have always worked with reasonable time frames for any other level of government with which we are dealing. We are hoping we can see an increase in amount in the gas tax and the new Building Canada Fund on a yearly basis.

We do not have a great foothold with the federal government right now on things like the GST and revenue sharing on consumption-based taxes, so I would be reluctant to put a time frame on that. I do not want to over-promise or to suggest that it could be done in the time frame, but this has been on the table for several years.

**Senator Di Nino:** I wish to ask for a couple of clarifications. When you spoke about off-loading, I believe you said that housing had been off-loaded in certain parts of the country. Are you talking about subsidized and/or assisted housing as opposed to housing in general?

**Christian Laverdure, Deputy Director, Policy, Federation of Canadian Municipalities:** Yes, we are talking about affordable housing with the homeless component. The most visible area is in the province of Ontario, but off-loading does exist in other provinces. I believe Quebec and Alberta have some issues with off-loading.

**Senator Di Nino:** The second point for clarification is on your famous dollar and the eight cents. Am I correct that the eight cents does not include realty taxes, fees or other income that the municipalities receive?

**Gabriel Miller, Senior Policy Analyst, Federation of Canadian Municipalities:** Thank you for the question. The eight cents includes all taxes that are collected and go to local governments. It does not include user fees. Fees for service are

**Le sénateur Nancy Ruth :** Pourriez-vous nous dire quel serait votre échéancier pour obtenir que les roues des différents gouvernements repartent dans la direction que vous souhaitez? Vous n'êtes pas simplement en train de comparaître devant le comité; vous avez esquissé tout un plan. Pourriez-vous nous éclairer quant à votre plan?

**M. Steeves :** Avec plaisir. Peut-être que je n'ai pas été assez gentil envers le gouvernement fédéral dans mes remarques. Je reconnais que le gouvernement fédéral a fait beaucoup de chemin au cours des six ou sept dernières années sur le plan du financement en faveur des municipalités. Il y a eu la taxe sur l'essence et la TPS. Il y a eu un certain nombre d'améliorations formidables. Nous avons vu, dans le cadre du dernier budget, le prolongement de l'arrangement relatif à la taxe sur l'essence de 2010 à 2014.

Notre échéancier est dicté par le fait que le déficit existe à l'heure actuelle. Nos demandes sont sur la table en ce moment. Nous suivons le dossier depuis suffisamment longtemps, maintenant, tout comme vous, pour comprendre que ces choses ne peuvent pas se faire du jour au lendemain. Nous avons toujours travaillé avec des délais raisonnables dans le cas de n'importe quel autre palier de gouvernement avec lequel nous avons traité. Nous espérons voir une augmentation annuelle du montant correspondant à la taxe sur l'essence et au nouveau Fonds Chantiers Canada.

Nous n'avons à l'heure actuelle pas une très bonne prise avec le gouvernement fédéral pour des choses comme la TPS et le partage des recettes en provenance de taxes à consommation, alors j'hésiterais à fixer des délais pour cela. Je ne voudrais pas faire de promesses exagérées ni laisser entendre que la chose pourrait être faite dans un délai donné, mais cela est sur la table depuis plusieurs années.

**Le sénateur Di Nino :** J'aimerais demander un ou deux éclaircissements. Lorsque vous avez parlé du délestage, je pense vous avoir entendu dire que le logement a été abandonné en aval dans différentes parties du pays. Parliez-vous là des logements subventionnés et(ou) de l'aide au logement, par opposition au logement en général?

**Christian Laverdure, directeur adjoint, Politiques, Fédération canadienne des municipalités :** Oui, nous parlons de logements abordables, avec l'aspect sans-abri. Le cas le plus visible est la province de l'Ontario, mais il se fait du délestage dans d'autres provinces également. Je pense que le Québec et l'Alberta vivent des problèmes du fait du délestage.

**Le sénateur Di Nino :** Le deuxième point d'éclaircissement concerne votre fameux exemple du dollar et des huit cents. Ai-je raison de dire que les huit cents n'englobent pas les taxes foncières, les droits ou d'autres revenus que touchent les municipalités?

**Gabriel Miller, analyste principal des politiques, Fédération canadienne des municipalités :** Merci de la question. Les huit cents englobent toutes les taxes qui sont perçues et versées aux gouvernements locaux. Cela n'inclut pas les frais d'utilisation.



not considered a tax, but it includes all property taxes and payments in lieu of taxes that we receive from the federal government.

**Senator Di Nino:** On urban planning, we have heard about urban sprawl. In the eyes of many people, urban sprawl is expensive, creates a different set of problems, and eventually creates an even more expensive problem for the cities.

There have been suggestions that the cities of the future, particularly as opposed to the smaller municipalities, will be Hong Kong-type of cities in terms of high-rises and so forth. Could you comment on that?

**Mr. Steeves:** That is key to the development of cities. By your question, it sounds as though you have been studying the latest census data that has shown that the fastest growing areas in our country are actually the ex-urban areas of metropolitan areas. I am referring to the cities that are experiencing rapid growth: the Mississauga, Surrey and the Sherwood Park. The problem is that, as you expand cities in a lower-density fashion, you have on a proportional basis, less taxpayers paying for more infrastructures. Compare Winnipeg to the city of Manhattan. If you have 20 feet of road in front of a suburban home versus 20 feet of road in front of a high-rise in Manhattan, you have 15 taxpayers in Manhattan paying for that road and one taxpayer paying for it in Winnipeg. That is about as straightforward as I can say it.

Over time, because of the property tax regimes, cities have become dependent on new expansion for new revenue, and the only way that they can achieve that is by being short-sighted in terms of expanding ex-urban areas around central cores. Smarter cities, the cities you are referring to, are those that have increased zoning disincentives for sprawl and zoning incentives for more intense development in the downtown regions, thereby making more walkable communities. Vancouver, with the GVRD metro, is one of the better examples of this.

Again, part of the challenge for those types of places is that when there is room to expand around a city, surrounding municipalities are trying to get a share in terms of development. If the commute times are reasonable enough, cities find themselves competing with surrounding municipalities that do not have regional planning regimes, and that becomes the challenge in urban growth.

The regime of taxation that we have been speaking about this morning has made that a worthwhile incentive for civic planners. It is unfortunate, but that is what has happened.

**Senator Di Nino:** That would also address the most topical issue today, which is the environment. That would be another benefit, would it not?

Les frais versés en contrepartie d'un service ne sont pas considérés comme une taxe, mais cela inclut toutes les taxes foncières ainsi que les paiements tenant lieu d'impôts que nous recevons du gouvernement fédéral.

**Le sénateur Di Nino :** En ce qui concerne la planification urbaine, nous avons entendu parler de l'étalement tentaculaire des zones urbaines. Aux yeux de beaucoup de gens, cet étalement est coûteux, crée un ensemble de problèmes différents et amène un problème encore plus coûteux pour les villes.

Il a été suggéré par certains que les villes de demain, par opposition tout particulièrement aux plus petites municipalités, seront des villes du genre de Hong Kong, avec des gratte-ciel et ainsi de suite. Auriez-vous quelque commentaire à faire à ce sujet?

**M. Steeves :** Cela est essentiel au développement des villes. Je devine, à la question que vous venez de poser, que vous avez étudié les toutes dernières données de recensement montrant que les zones qui enregistrent la plus forte croissance dans notre pays sont en vérité les ex-zones urbaines des régions métropolitaines. Je veux parler des villes qui connaissent une croissance rapide : Mississauga, Surrey et Sherwood Park. Le problème est qu'au fur et à mesure de l'expansion à plus faible densité des villes, vous avez, proportionnellement, moins de contribuables qui paient pour davantage d'infrastructure. Comparez Winnipeg à la ville de Manhattan. Si vous avez 20 pieds de rue devant une maison de banlieue par opposition à 20 pieds de rue devant une tour à Manhattan, vous avez 15 contribuables à Manhattan qui paient pour ce tronçon routier, et un seul contribuable payeur à Winnipeg. C'est l'illustration la plus simple que je peux donner.

Au fil du temps, du fait des régimes de taxes foncières, les villes sont devenues dépendantes de nouvelle expansion pour de nouvelles recettes, et la seule façon pour elles de réussir cela est d'être myopes en ce qui concerne l'élargissement des zones ex-urbaines autour de leur cœur. Les plus petites villes, dont vous parliez, sont celles qui ont de plus en plus de désincitatifs à l'étalement sur le plan zonage et d'incitatifs de zonage en faveur de développement plus intense dans le centre-ville, dans le but de créer des collectivités davantage axées sur la marche. Vancouver, avec son métro GVRD, est l'un des meilleurs exemples de ce phénomène.

Encore une fois, une partie du défi pour ces genres d'endroits est que lorsqu'il y a de la place pour de l'expansion autour d'une ville, les municipalités voisines s'efforcent d'obtenir une part du développement. Si les temps de déplacement domicile-travail sont suffisamment raisonnables, les villes se trouvent en concurrence avec les municipalités environnantes qui n'ont pas de régime de planification régionale, et cela devient le défi de la croissance urbaine.

Le régime fiscal dont nous parlons ce matin a fait de cela un incitatif valable pour les urbanistes. Cela est malheureux, mais c'est ce qui s'est passé.

**Le sénateur Di Nino :** Cela rejoint également la question du jour, soit l'environnement. Il y aurait encore des avantages de ce côté-là, n'est-ce pas?

You spoke about the transfer of tax monies. Are there municipalities around the world that have taxing powers? I understand that there may be. What is your opinion about municipalities of a certain size, yet to be determined, being given their own taxing powers?

**Mr. Steeves:** To answer your first question directly, yes, there are several examples of municipalities as close as the United States. There are differing regimes of consumption-based taxation and income taxation with regard to the proportions that go to cities, but there is no shortage of examples of cities that draw upon that type of revenue.

The direct challenge in Canada is that it is the exclusive authority, on a provincial basis, of the provincial government, to grant the municipality that power. It has been discussed and debated vigorously in different cities and provinces across Canada that municipalities be given a portion of, for example, the PST in any given province.

The political reality is that it requires a provincial government to vacate a percentage point on their revenue stream and allocate that to municipalities. That is, to put it mildly, always a tough sell within municipal-provincial negotiations, not that it has not been vigorously debated and is an ongoing debate at the municipal-provincial level. Now, to an increasing extent, we may be having this discussion of the GST at the federal level as well.

As difficult as consumption-based taxes sometimes are to get into place, once they are in place people recognize them as a substantive revenue generator, especially in the context of a strong economy like the one we have had in Canada for the last 10 years. It would have been nice to have been part of that economic growth at the municipal level.

**Senator Di Nino:** You talked about the political reality. We all understand that, particularly in this game. The problem is that you are asking the provinces and the federal government to increase taxes or not reduce taxes because of the benefits it would give to the municipalities. Some of the arguments made by the municipalities, having in effect their own taxing powers, is the taxpayer then would look at the municipality as the instigator of that tax or the government responsible for not reducing those taxes. Is that not a political reality as well?

**Mr. Steeves:** It is at both levels, I suppose. If I understand your question correctly, and all of a sudden municipalities had that power to, for example, level an MST, municipal sales tax, which is the fanciful term that we use periodically, probably on a time by time basis you might see pressure at the municipal level.

Our answer would be that we have had tremendous success at the municipal level in talking to taxpayers about the need for infrastructure in their communities. It really is quite astounding how taxpayers seem to get the idea that infrastructure needs help

Vous avez parlé du transfert de recettes fiscales. Y a-t-il dans le monde des municipalités qui ont des pouvoirs de taxation? J'ai comme l'impression qu'il doit y en avoir. Que diriez-vous de la cession aux municipalités d'une certaine taille, qui serait à déterminer, de pouvoirs propres de taxation?

**M. Steeves :** Pour répondre directement à votre première question, oui, il y a plusieurs exemples de municipalités, aussi proches qu'aux États-Unis. Il existe différents régimes d'impôt sur la consommation et d'impôt sur le revenu pour ce qui est des proportions qui sont versées aux villes, mais les exemples de villes qui bénéficient de ce genre de revenu ne manquent pas.

Le défi direct qui existe au Canada est qu'en ce qui concerne les provinces, c'est le palier provincial qui a le pouvoir exclusif d'accorder un tel pouvoir à une municipalité. Que les municipalités se voient accorder une partie de la TPS, par exemple, dans une province donnée, a fait l'objet de débats vifs et vigoureux dans plusieurs villes et provinces du Canada.

La réalité politique est que cela exigerait du gouvernement provincial qu'il cède un point de pourcentage de sa source de revenus pour l'allouer aux municipalités. Pour parler gentiment, la chose est toujours difficile à vendre dans le cadre de négociations municipales-provinciales, mais ce n'est pas faute d'en discuter vigoureusement et continuellement au niveau municipal-provincial. Mais nous aurons peut-être de plus en plus cette même discussion au niveau fédéral également, cette fois au sujet de la TPS.

Aussi difficile que cela puisse parfois être de faire adopter des taxes à la consommation, une fois celles-ci bien en place, les gens les reconnaissent comme étant une importante source de revenus, surtout dans le contexte d'une économie forte comme celle que nous avons ici au Canada depuis 10 ans maintenant. Il aurait été bien qu'une partie de cette croissance économique bénéficie au palier municipal.

**Le sénateur Di Nino :** Vous avez parlé de la réalité politique. Nous comprenons tous cela, surtout dans ce sport qui est le nôtre. Le problème est que vous demandez aux provinces et au gouvernement fédéral d'augmenter ou de réduire les impôts en fonction des avantages qui reviendraient aux municipalités. L'un des arguments mis de l'avant par les municipalités quant à la possibilité qu'elles aient leur propre pouvoir de taxation est que le contribuable verrait alors la municipalité comme étant l'instigateur de la taxe, ou le responsable de la non-réduction des taxes. Cela n'est-il pas également une réalité politique?

**M. Steeves :** Je suppose que c'est là une réalité politique aux deux niveaux. Si je comprends bien votre question, et si tout d'un coup les municipalités avaient le pouvoir, par exemple, d'imposer une TVP ou taxe de vente municipale, qui est l'expression un peu fantaisiste que l'on utilise périodiquement, il se pourrait que des pressions soient de temps à autre exercées sur le palier municipal.

Notre réponse serait que nous avons remporté énormément de succès au niveau municipal en parlant aux contribuables de la nécessité d'éléments d'infrastructure dans leurs collectivités. Il est vraiment remarquable de voir à quel point les contribuables



in Canadian communities. It seems intuitive to people. They see their community centres, their roads and they say, yes, I agree with that premise.

On the other side of the coin we have seen jurisdictions go to a HST model, a harmonized sales tax, if there is room to combine GSTs and PSTs. I am not expert on the harmonized sales tax because we do not do it in Manitoba, but if there is room to do that, there would be room to do that with a municipal sales tax as well without increasing the overall burden.

Those opportunities would exist, and politically, I would like to have that problem for a while so I could see what it was like, but I think it could be managed.

**Senator Murray:** Let us go to your recommendations. You want the federal gas tax transfer to be made permanent with an escalator to protect its value over time.

The last figure I was able to get indicates that the federal gas tax is 11 cents per litre. We know that the federal government, according to the public accounts 2005-06 took in \$3.9 billion on the excise tax on fuel and gasoline. If it is 11 cents a litre, why do you think you need an escalator. Do you think people will buy less gas? Are you afraid that the federal government will lower the gas tax?

**Mr. Steeves:** Just to be clear, I am not sure what the total excise is on gas tax. Our portion is not 11 cents a litre.

**Senator Murray:** Of course not. That is the federal government's portion and they remit part of it to the municipality.

**Mr. Steeves:** This year the remissions on the gas tax are about \$800 million.

**Senator Murray:** I have those numbers, too.

**Mr. Steeves:** They are going up to about —

**Senator Murray:** Two billion.

**Mr. Steeves:** By 2010-11.

**Senator Murray:** Why do you need an escalator? It is not a percentage; it is a flat 11 cents per litre.

**Mr. Steeves:** You are right. The gas tax is a bit of a notion, and the number itself is notional. Although predicated on the gas tax at a point in time, it is a set number regardless of where fuel sales will go.

**Senator Murray:** Do you know the set number?

**Mr. Steeves:** Yes, over the course of the next five years. Is that what you are asking?

semblent comprendre le fait que l'infrastructure a besoin d'aide dans les collectivités canadiennes. Les gens semblent saisir cela de façon intuitive. Ils voient leurs centres communautaires, leurs routes et ils disent, oui, j'appuie cette prémisse.

De l'autre côté de la médaille, nous avons vu certains gouvernements opter pour un modèle de TVH, de taxe de vente harmonisée, s'il y a moyen de combiner TPS et TVP. Je ne suis pas un expert en matière de taxe de vente harmonisée, car ce n'est pas ce que nous avons en Alberta, mais s'il y a moyen de faire cela, alors il y aurait moyen de faire cela avec, également, une taxe de vente municipale, sans que cela n'alourdisse le fardeau d'ensemble.

Ces possibilités existent et, sur le plan politique, j'aimerais bien connaître pendant un temps ce problème afin de voir ce que cela donne, mais je pense que ce serait gérable.

**Le sénateur Murray :** Passons à vos recommandations. Vous voulez que la taxe fédérale de vente sur l'essence soit permanente, et assortie d'une clause de sauvegarde pour protéger sa valeur au fil du temps.

Le dernier chiffre que j'ai pu obtenir indique que la taxe fédérale sur l'essence est de 11 ¢ le litre. Nous savons, d'après les comptes publics de 2005-2006, que le gouvernement fédéral a recueilli 3,9 milliards de dollars au titre de la taxe d'accise sur le combustible et l'essence. Si la taxe est de 11 ¢ le litre, pourquoi pensez-vous avoir besoin d'une clause d'indexation? Pensez-vous que les gens achèteront moins d'essence? Craignez-vous que le gouvernement fédéral réduise la taxe sur l'essence?

**M. Steeves :** Pour que les choses soient bien claires, je ne sais pas quelle est la taxe d'accise totale sur l'essence. Notre part n'est pas de 11 ¢ le litre.

**Le sénateur Murray :** Bien sûr que non. Il s'agit là de la part du gouvernement fédéral, qui en reverse une partie aux municipalités.

**M. Steeves :** Cette année, les remises de taxe sur l'essence sont de l'ordre de 800 millions de dollars.

**Le sénateur Murray :** J'ai moi aussi ces chiffres.

**M. Steeves :** Elles vont atteindre environ...

**Le sénateur Murray :** Deux milliards.

**M. Steeves :** D'ici 2010-2011.

**Le sénateur Murray :** Pourquoi avez-vous besoin d'une clause de sauvegarde? Ce n'est pas un pourcentage; c'est un tarif fixe de 11 ¢ le litre.

**M. Steeves :** Vous avez raison. La taxe sur l'essence est en quelque sorte une notion, et le chiffre lui-même est notionnel. Bien que cela s'appuie sur la taxe sur l'essence à ce stade-ci, il s'agit d'un chiffre fixe, quoi qu'il advienne des ventes de carburant.

**Le sénateur Murray :** Connaissez-vous le chiffre fixe?

**M. Steeves :** Oui, pour les cinq prochaines années. Est-ce cela que vous demandez?



**Senator Murray:** I know the total amount. It is \$800 million this year, \$1 billion next year and \$2 billion in the out years. What does that represent? Is that a percentage of their take? How do they calculate the total amount?

**Mr. Miller:** Originally, the idea was that it would ramp up to 5 cents per litre.

**Senator Murray:** Is that 5 cents of the 11 cents?

**Mr. Miller:** I believe that is right, however, as Councillor Steeves was saying, the terms in which we discuss this has its origins in the idea of a percentage of the gas tax collected, but now we talk about it in terms of the total transfer commitment that the federal government is giving to us.

To go a step further and address your question about why an escalator is needed, we are seeing a commitment to ramp up to \$2 billion a year and transfer from the federal government through provinces to municipalities. The concern is, if that is made permanent, that we will want to retain the value of that transfer to our communities against inflation, but also against the effects of population growth and economic expansion.

**Senator Murray:** People will continue to buy gasoline in at least the quantities that they are buying it now. The escalator is economic growth.

**Mr. Miller:** I take your point, senator, but in terms of the way we are now discussing this with the federal government, they approach it in terms of the amount that they will transfer. It is not tied so much to consumption, except in a conceptual way.

**Senator Murray:** You say that federal government can start the transition by expanding project eligibility criteria for the gas tax transfer. This would enable municipal governments to put their share of gas tax funds toward local priorities, and you say, "... whether for assets like transit or water systems, as currently allowed, or newly eligible projects like sports facilities, libraries, parks or other social infrastructure."

I do not want to say this in an argumentative or contentious way because I have an open mind on the issue, but what you are saying here is that you want the gas tax transferred unconditionally. The alternative, when you expand the project eligibility, is a bunch of public servants in Ottawa poring over various projects to see whether they are eligible.

**Mr. Steeves:** The fewer conditions obviously the better, but I want to underline the point that we would never go into the operating framework for funding. That is not part of what the requests would ever be. It would always be infrastructure-based. That would be a fair comment.

**Senator Murray:** Okay.

**Le sénateur Murray :** Je connais le montant total. Il est de 800 millions de dollars cette année. Il sera de 1 milliard de dollars l'an prochain et de 2 milliards de dollars par la suite. Que cela représente-t-il? Est-ce un pourcentage de ce qui est prélevé? Comment le montant total est-il calculé?

**M. Miller :** À l'origine, l'idée était que cela passerait progressivement à cinq cents le litre.

**Le sénateur Murray :** Vous voulez dire cinq cents sur les 11 ¢?

**M. Miller :** Je pense que oui, cependant, comme le disait M. Steeves, l'idée au départ était celle d'un pourcentage de la taxe sur l'essence perçue, mais aujourd'hui on parle du transfert total que le gouvernement s'engage à nous verser.

Pour pousser un pas plus loin la discussion et répondre à votre question quant à la nécessité d'une cause de sauvegarde, nous voyons un engagement à faire passer cela à 2 milliards de dollars par an, et un transfert du gouvernement fédéral aux municipalités, par l'intermédiaire des provinces. Notre souci, si cela devait devenir permanent, est que nous aimerions conserver la valeur de ce transfert à nos collectivités en la protégeant contre l'inflation mais également contre les effets de la croissance démographique et de l'expansion économique.

**Le sénateur Murray :** Les gens continueront d'acheter de l'essence au moins au même rythme qu'aujourd'hui. La clause de sauvegarde, c'est la croissance économique.

**M. Miller :** Je comprends ce que vous dites, sénateur, mais pour ce qui est de la façon dont nous discutons présentement de cela avec le gouvernement fédéral, son approche est fondée sur le montant qu'il nous transférera. Elle n'est pas tant liée à la consommation, sauf de façon conceptuelle.

**Le sénateur Murray :** Vous dites que le gouvernement fédéral pourrait entamer la transition en élargissant les critères d'admissibilité des projets pour le transfert de taxe sur l'essence. Cela permettrait aux gouvernements municipaux de consacrer leur part des fonds en provenance de la taxe sur l'essence à leurs priorités locales, et vous dites « qu'il s'agisse d'éléments d'actif comme les transports en commun ou les réseaux d'aqueducs, comme c'est le cas actuellement, ou de nouveaux projets admissibles comme des installations sportives, des bibliothèques, des parcs ou d'autres infrastructures sociales ».

Ce n'est pas pour être argumentatif ou contrariant, car je n'ai pas de parti pris en la matière, mais ce que vous êtes en train de dire ici est que vous voulez que la taxe sur l'essence soit transférée de façon inconditionnelle. L'alternative, une fois élargie l'admissibilité des projets, est tout un tas de fonctionnaires à Ottawa qui épluchent différents projets pour en déterminer l'admissibilité.

**M. Steeves :** Moins il y a de conditions, bien sûr, mieux ce sera. Mais je tiens à souligner que nous ne nous immiscerions jamais dans le cadre opérationnel du financement. Cela ne ferait jamais partie de nos demandes. Ce serait toujours axé sur l'infrastructure. Voilà ce que je dirais.

**Le sénateur Murray :** Très bien.

**Mr. Steeves:** Capital based.

**Senator Murray:** That would be broad enough.

The same comment applies to your statement:

The government should also ensure that a significant portion of new infrastructure programs are explicitly dedicated to municipal projects, and that project funding is available — and accessible — to meet the needs of smaller urban as well as rural, remote and northern communities.

What do you mean by “a significant portion of new infrastructure programs are explicitly dedicated to municipal projects,” as distinct from what, provincial roads? Is that what you are talking about?

**Mr. Steeves:** The words “province” and “territory” are the concerns, I guess. Prior to the new Building Canada Fund there were funds like the Municipal Rural Infrastructure Fund and the Strategic Infrastructure Fund.

**Senator Murray:** The Canada Strategic Infrastructure Fund, the Border Infrastructure Fund, the Municipal Rural Infrastructure Fund and the Public Transit Capital Trust are being phasing out.

**Mr. Steeves:** All of these had significant municipal priority involvement which was what we were striving for. The concern with the new Building Canada Fund is that we are not certain where municipalities will fit in, in terms of priorities.

**Senator Murray:** Does it need to be explicitly dedicated to municipal projects? Why do the provinces not saw off and say a percentage is ours and a certain percentage is yours. They can give you some of theirs, “theirs” being the province. I am looking for solutions.

**Mr. Steeves:** Clarity around that issue would be most welcome. That is what we are looking for. We are concerned because right now that clarity is not there.

**Senator Murray:** Let us get to public transit. This is my last question.

It took me 90 minutes to drive 60 kilometres on a very good divided highway as it does every morning at that time. Yet I know perfectly well there are other places in this country whose need is much greater than that of the National Capital Region so I am not complaining.

The question is this: Can a federal government prioritize when it comes to something like public transit? I think the big cities are the ones where the need is greatest. Does a federal government dare say that your need is lesser when it comes to funding of this kind? A federal government could do that on the basis of some quite rational examination but there would be quite a political uproar and we would not get any help from you fellows at all.

**M. Steeves :** Ce serait fondé sur les immobilisations.

**Le sénateur Murray :** Cela serait suffisamment large.

Le même commentaire vaut pour la déclaration suivante que vous faites :

Le gouvernement devrait aussi garantir qu'une bonne part des nouveaux programmes d'infrastructure soient consacrés expressément à des projets municipaux et que le financement pour les projets soit disponible pour répondre aux besoins des petites villes et des collectivités rurales, isolées et du Nord.

Qu'entendez-vous par « une bonne part des nouveaux programmes d'infrastructure soient consacrés expressément à des projets municipaux », par opposition à quoi, à des routes provinciales? Est-ce de cela que vous parlez?

**M. Steeves :** Ce sont, j'imagine, les mots « province » et « territoire » qui posent problème. Avant le nouveau Fonds Chantiers Canada, il y avait des fonds comme le Fonds sur l'infrastructure municipale rurale et le Fonds canadien sur l'infrastructure stratégique.

**Le sénateur Murray :** Le Fonds canadien sur l'infrastructure stratégique, le Fonds pour l'infrastructure frontalière, le Fonds sur l'infrastructure municipale rurale et la Fiducie d'investissement pour les transports en commun sont en train d'être éliminés graduellement.

**M. Steeves :** Tous ces fonds prévoyaient une importante participation municipale dans la détermination des priorités, ce que nous souhaitions. Notre inquiétude quant au nouveau Fonds Chantiers Canada est que nous ne savons pas très bien où s'y inscriront les municipalités, pour ce qui est des priorités.

**Le sénateur Murray :** Faut-il que l'argent soit réservé exclusivement à des projets municipaux? Pourquoi les provinces ne tirent-elles pas un trait en disant que tel pourcentage est le nôtre et tel pourcentage est le vôtre? Elles peuvent vous donner un peu de leur part, « leur » étant la province. Je suis à la recherche de solutions.

**M. Steeves :** Une certaine clarté autour de cette question serait tout à fait la bienvenue. C'est ce que nous recherchons. Nous sommes inquiets car cette clarté n'existe pas à l'heure actuelle.

**Le sénateur Murray :** Passons maintenant aux transports en commun. Ce sera ma dernière question.

Il m'a fallu 90 minutes, comme tous les matins à l'heure à laquelle je pars, pour faire 60 kilomètres sur une très bonne route à chaussées séparées. Or, je sais très bien qu'il y a d'autres endroits dans ce pays qui ont des besoins bien plus grands que la région de la capitale nationale, alors je ne me plains pas.

La question est la suivante : un gouvernement fédéral peut-il établir un ordre de priorité lorsqu'il est question des transports en commun? Je pense que ce sont les grandes villes qui ont les plus grands besoins. Un gouvernement fédéral oserait-il dire que votre besoin est moindre, lorsqu'il est question de financement de ce genre? Un gouvernement fédéral pourrait faire cela sur la base de quelque examen rationnel, mais il y aurait tout un tollé politique



You would run for cover because you do not want to set one municipality against the other. How much leeway would a federal government have in addressing the problems of public transit in this country in terms of prioritizing the needs?

**Mr. Steeves:** You have hit on a great point about our organization. I appreciate your intuitiveness.

Our organization obviously struggles with balancing the interests of small versus large municipalities. You are quite right about the political challenges. What we have evolved to, and what has worked from a municipal perspective, is when the federal government, as they have in the past, dedicates funding towards a national transit strategy, if that is what they do, then, *de facto*, it focuses on big cities. Really, there is not a huge transit component in smaller communities. That sounds difficult at the start but, in a strange sort of way, it allows the largest cities to address the rapid transit needs in the larger communities. It also allows the Municipal Rural Infrastructure Fund, formerly the Strategic Infrastructure Fund and all the infrastructure funding to operate more squarely across the board; smaller and larger communities. There has been a tacit acknowledgement over the past several years from smaller communities that if that separate transit fund exists, then smaller municipalities will say, we acknowledge that need exists in larger cities, it is a good thing to have and it works. It gives everyone a fair shake at the other municipal infrastructure funding levels, which is how it had evolved over the course of the last five years. The challenge now with the new Building Canada Fund, as you have hit on directly, is that everything is now back in the same pool again and we might start running into those problems again. That is why our National Transit Strategy is calling for, if I am reading you correctly, exactly what you suggested. There is a need for a specific National Transit Strategy, a specific portion of funding that been terminated now and will, hopefully, alleviate, those concerns between the smaller and the larger municipalities. I think it actual works with an infrastructure transit fund and everything else, the larger portion, available to larger municipalities, that scenario works in that context. When I say "works" it means it works practically for infrastructure projects and it works politically and was working for quite a few years. We would like to get back to that, if we could.

**Senator Murray:** One of the things I have to get my mind around, as do some others is; does it ignore the role of the provinces? For many years we were accused of ignoring the municipalities in our discussions about intergovernmental

et vous autres ne nous aideriez pas du tout. Vous partiriez vous cacher car vous ne voudriez pas monter les municipalités les unes contre les autres. De combien de marge disposerait un gouvernement fédéral s'agissant d'établir un ordre de priorité des besoins face aux problèmes des transports en commun dans ce pays?

**M. Steeves :** Vous avez mis dans le mille en ce qui concerne notre organisation. J'apprécie votre intuition.

Notre organisation se démène bien sûr pour équilibrer les intérêts des petites et des grosses municipalités. Vous avez tout à fait raison en ce qui concerne les défis politiques. Ce vers quoi nous avons évolué, et ce qui a fonctionné du point de vue municipal, est que lorsque le gouvernement fédéral, comme il l'a fait par le passé, consacre des fonds à une stratégie de transport en commun national, si c'est ce qu'il choisit de faire, alors, *de facto*, il se concentre sur les grandes villes. En réalité, il n'y a, dans les plus petites localités, aucune grosse composante transports en commun. Cela peut paraître difficile au départ, mais, d'une façon un petit peu étrange, cela permet aux plus grosses villes de s'occuper des besoins de transport en commun rapide des plus grosses collectivités. Cela permet au Fonds sur l'infrastructure municipale rurale, anciennement le Fonds canadien sur l'infrastructure stratégique, et tous les fonds destinés à l'infrastructure, de fonctionner de façon plus égale d'un bout à l'autre du spectre, qu'il s'agisse de petites ou de grandes collectivités. Les plus petites collectivités reconnaissent tacitement depuis plusieurs années que s'il existe un fonds distinct pour les transports en commun, alors les petites municipalités diront : « Nous reconnaissons qu'il existe un besoin dans les grosses villes, que c'est une bonne chose à avoir et que cela fonctionne ». Cela donne à tout le monde de bonnes chances aux autres niveaux de financement d'infrastructure municipale, conformément à l'évolution que cela a vécu au cours des cinq dernières années. Le défi avec le nouveau Fonds Chantiers Canada, dont vous avez fait état directement, est qu'aujourd'hui tout se retrouve de nouveau dans le même bassin et nous pourrions recommencer à connaître les mêmes problèmes. C'est pourquoi notre stratégie nationale pour les transports en commun demande, si je vous comprends bien, exactement ce que vous préconisez. Il existe un besoin de stratégie nationale de transport en commun ciblée, un volet de financement particulier qui a été supprimé et, espérons-nous, reviendra apaiser les inquiétudes entre les petites et les plus grosses municipalités. Je pense en vérité que cela s'imbrique bien avec la fiducie d'investissement pour les transports en commun et tout le reste, la plus grosse partie, à la disposition des plus grandes municipalités, dans ce contexte. Lorsque je dis que cela « fonctionne », j'entends par là que cela fonctionne, sur le plan pratique, pour les projets d'infrastructure et que cela fonctionne sur le plan politique, et cela a fonctionné pendant nombre d'années. Nous aimerions bien, si la chose était possible, revenir à cela.

**Le sénateur Murray :** L'une des choses que je dois comprendre tout comme d'autres, est la suivante : cela ignore-t-il le rôle des provinces? Pendant de nombreuses années, nous avons été accusés d'ignorer les municipalités dans nos discussions au sujet de

relations, in particular intergovernmental finance. I take the reproach for this myself. Now we are in direct discussions with the municipalities, which is good. I hope we are not in danger of ignoring the provinces. Somehow we have to take the three levels into account.

**Mr. Steeves:** I take your point, senator, but, given the last budget we saw I do not think this federal government could be accused of ignoring the provinces.

**Senator Murray:** No, I mean on the municipal issues.

**Mr. Steeves:** Yes.

**The Chairman:** Senator Eggleton has a short supplementary on Senator Murray's question.

**Senator Eggleton:** Senator Murray talked about transit. The dilemma that occurred with the previous government when there were some funds transferred is, what the basis for the transfer is. Most infrastructure money is transferred on a per capita basis. When it came to transit funding, at least in the Toronto sense, the city of Toronto, at 2.5 million people is half of the population of the greater Toronto area. On a per capita basis and the GTA's 5 million people, 50 per cent would go to the city of Toronto. The mayor argued that the 50 per cent per capita basis is one thing but 90 per cent of the transit ridership is in the city of Toronto, within the Toronto Transit Commission. How will you work that formula?

**Mr. Steeves:** Here is how we did it and it worked.

There was specific money allocated to transit on the greater infrastructure funding you would see a proportion although different provinces were different. For example, in one province you would see a 75 per allocation on a per capita basis within the province; the remaining 25 per cent of the infrastructure funding was actually distributed on a per ridership basis on the transit side. What that did practically is that in provinces the 75 per cent is divided between everyone and the largest cities still get their proportion; 25 per cent divided, based on transit ridership which de facto eliminated most smaller communities and that money could be addressed directly to transit needs. I do not know as much as you about the Toronto experience but those per capita allotments were done by the provinces. Again, every province was different across the board but it was worked out. Provinces and municipalities, provided they were at the table and understood it, always seemed to work it out. Those are some examples of how they did it.

relations intergouvernementales, tout particulièrement en ce qui a trait aux finances intergouvernementales. Je prends pour moi ce reproche. Nous sommes maintenant engagés dans des discussions directes avec les municipalités, ce qui est une bonne chose. J'espère que nous ne courons pas le risque d'ignorer les provinces. Il nous faut faire en sorte de tenir compte des trois paliers.

**M. Steeves :** Je comprends ce que vous dites, sénateur, mais, compte tenu du dernier budget que nous avons vu, je ne pense pas que l'actuel gouvernement fédéral puisse être accusé d'ignorer les provinces.

**Le sénateur Murray :** Non, je voulais parler des dossiers municipaux.

**M. Steeves :** Oui.

**Le président :** Le sénateur Eggleton a une courte question supplémentaire, pour enchaîner sur la question du sénateur Murray.

**Le sénateur Eggleton :** Le sénateur Murray a parlé des transports en commun. Le dilemme qui s'est présenté avec l'ancien gouvernement lorsque des fonds ont été transférés a été celui de savoir quelle était la base du transfert. La plupart des fonds visant l'infrastructure sont transférés selon une formule par tête d'habitant. Pour ce qui est du financement du transport en commun, en tout cas dans le contexte torontois, la ville de Toronto, avec deux millions et demi de personnes, représente la moitié de la population de la région métropolitaine de Toronto. Avec une formule par tête d'habitant et les cinq millions d'habitants de la région du Grand Toronto, 50 p. 100 de l'argent serait allé à la ville de Toronto. Le maire a fait valoir que la formule de 50 p. 100 par tête d'habitant est une chose, mais que 90 p. 100 des usagers des transports en commun se trouvent dans la ville de Toronto, et sont clients de la Toronto Transit Commission. Comment travailleriez-vous avec cette formule?

**M. Steeves :** Voici comment nous avons fait, et cela a fonctionné.

Il y avait des fonds alloués spécifiquement pour le transport en commun dans le cadre du financement d'ensemble de l'infrastructure, et il y avait une proportion variable selon la province. Par exemple, dans une province, il pouvait y avoir une allocation de 75 p. 100 par tête d'habitant, les 25 p. 100 restants du financement pour l'infrastructure étant en vérité distribués selon le coefficient de remplissage au transport en commun. Ce que cela a donné, sur le plan pratique, c'est que dans les provinces, les 75 p. 100 étaient répartis entre tout le monde, et les plus grosses villes conservaient malgré tout leur part; les autres 25 p. 100 étaient répartis selon le taux de fréquentation des transports en commun, ce qui éliminait, *de facto*, la plupart des plus petites localités, et cet argent pouvait donc être directement affecté aux besoins en matière de transport en commun. Je ne suis pas aussi renseigné au sujet de l'expérience torontoise, mais ces allocations par tête d'habitant ont été faites par les provinces. Encore une fois, la situation dans chaque province était différente, mais le système a fonctionné. Les provinces et les municipalités, à condition d'être à la table et de comprendre, ont toujours réussi à trouver un moyen de s'entendre. Voilà quelques exemples de la façon dont cela a fonctionné.



**Senator Eggleton:** If you have enough money you can work it out.

**Mr. Steeves:** Yes, you sure can.

[Translation]

**The Chairman:** I now give the floor to a senator who comes from a small community, Mille-Îles, in Quebec, Senator Biron.

[English]

**Senator Biron:** How does the province of Quebec react to your proposition that the federal government increase its intervention or subvention to municipalities and how do municipalities in Quebec propose ways that are acceptable to the province of Quebec?

[Translation]

**Mr. Steeves:** With its municipalities, the province of Quebec is unique. Quebec is the strongest and most progressive province in the country.

Quebec still today is afraid of seeing the federal government negotiate directly with municipalities. We are in fact working with the province of Quebec and it is more and more difficult for the government to do its job with the municipalities of Quebec. Christian may have something to add.

**Mr. Laverdure:** The Federation of Canadian Municipalities works in collaboration with l'Union des municipalités du Québec and the Fédération québécoise des municipalités. Most municipalities appreciate the fact that the Federation of Canadian Municipalities deals with the federal government on behalf of municipalities.

The Federation of Canadian Municipalities wants to be a part of the discussions and consultations. If the federal government establishes policies that will wind up having an effect on municipalities, it must talk to the stakeholders at the beginning of the process. In the implementation of its policies, it must go through the provinces and territories. Our intervention consists in ensuring that the voice of municipalities be clearly heard.

**The Chairman:** For the information of senators, we had invited the Association québécoise des municipalités to come to today's meeting. Representatives from that association told us that the Federal of Canadian Municipalities was qualified to speak on behalf of all of Canada, including Quebec.

[English]

**Senator Mitchell:** If given a choice between the percentage of the gas tax or a percentage of the GST, which is now the 1 per cent solution being discussed by David Miller and other big-city mayors, which would you choose. Would you like to be in the position of having to choose?

**Mr. Steeves:** I will be perfectly candid with you, senator. Obviously, 1 per cent of the GST equals a great deal more money than a percentage of the gas tax so we would prefer that choice.

**Le sénateur Eggleton :** Si vous disposez de suffisamment d'argent, vous pouvez faire en sorte que cela fonctionne.

**M. Steeves :** Oui, assurément.

[Français]

**Le président :** Je donne la parole maintenant à un sénateur venant d'une petite collectivité, le sénateur Biron, de Mille-Îles au Québec.

[Traduction]

**Le sénateur Biron :** Comment la province de Québec réagit-elle à votre proposition que le gouvernement fédéral augmente son intervention ou ses subventions aux municipalités, et en quoi les municipalités du Québec proposent-elles des mécanismes qui soient acceptables au Québec?

[Français]

**M. Steeves :** Avec ses municipalités, la province de Québec est unique. Le Québec est la province la plus forte et la plus progressiste du pays.

Encore aujourd'hui, le Québec craint que le gouvernement fédéral négocie directement avec les municipalités. Actuellement, on travaille avec la province de Québec et il est plus difficile pour le gouvernement de faire son travail avec les municipalités du Québec. Christian a peut-être des détails à ajouter.

**M. Laverdure :** La Fédération canadienne des municipalités collabore avec l'Union des municipalités du Québec et la Fédération québécoise des municipalités. La plupart des municipalités apprécient le fait que la Fédération canadienne des municipalités parle au gouvernement fédéral au nom des municipalités.

La Fédération canadienne des municipalités veut faire partie des discussions et des consultations. Si le gouvernement fédéral établit des politiques qui affecteront les municipalités en bout de ligne, il doit parler aux intervenants au début du processus. Dans la mise en œuvre de ces politiques, il faut passer par la juridiction des provinces et des territoires. Notre intervention consiste à faire en sorte que la voix des municipalités puisse être clairement entendue.

**Le président :** Pour l'intérêt des sénateurs, nous avons invité l'Association québécoise des municipalités à assister à la réunion d'aujourd'hui. Les représentants de cette association ont dit que la Fédération canadienne des municipalités peut très bien parler au nom de tout le Canada, incluant le Québec.

[Traduction]

**Le sénateur Mitchell :** Si on vous donnait le choix entre un pourcentage de la taxe sur l'essence et un pourcentage de la TPS, qui est la solution de 1 p. 100 dont sont en train de discuter David Miller et d'autres maires de grandes villes, que choisiriez-vous? Aimerez-vous être dans la situation d'avoir à choisir?

**M. Steeves :** Je vais être tout à fait franc avec vous, sénateur. Clairement, 1 p. 100 de la TPS représente beaucoup plus d'argent qu'un pourcentage de la taxe sur l'essence, alors c'est ce que nous

However, we are not actively involved in negotiations with the federal government in respect of that 1 per cent solution. I guess the door has not been opened to the discussion from a federal-municipal perspective. We have been banging away at the Building Canada Fund, the gas tax and transit funding. That has been our *modus operandi* for the past few years.

As well, we are cooking the idea of 1 per cent of the GST but I certainly do not want to leave this honourable committee with the impression that it is on the table as an active point of discussion.

**Senator Mitchell:** You do not want to lose the momentum of your current efforts in that regard. I believe that one of the most significant economic development issues facing our country today is the building and funding of our cities because they constitute the engine of the economy. I am quite sympathetic to what you are saying and I am positively predisposed to the 1 per cent solution.

When it comes to a national transit strategy, you mentioned something that we hear frequently. Talking about public transit, one strategy would not work for bigger and smaller communities alike. In that regard, could you summarize the elements; what it means? I am having difficulty understanding what a national transit strategy would mean.

**Mr. Steeves:** That is fair. Perhaps I could ask my two able administrators to provide the committee with the details on the transit strategy.

**Mr. Miller:** By way of context, it means first engaging in conversation with both cities and communities, and, as Senator Murray indicated, with provinces that share jurisdiction for public transportation and have a key interest in it.

In terms of recommendations, I would be happy to provide the committee with a copy of the FCM's national transit strategy in which the recommendations are outlined. I might miss one or two elements but, certainly, one of the recommendations is long-term permanent, predictable and stable funding. That needs to be accompanied by a plan to integrate our transit investments with other policies that support transit use and support smart land use. The effectiveness of transit investments depends in large part, not entirely, on the kind of cities that are built around the transit systems. If Canada is to make transit investments, then we have an interest in seeing that they are made in a wise and effective way. In extension, there is a leadership role for the federal government in ensuring that information on transit use and planning is shared across the country in a far better way than it is currently shared. That information would include generating research both internationally and nationally and establishing mechanisms for cities and provinces to share that information

préférerions. Cependant, nous ne sommes pas activement engagés dans des négociations avec le gouvernement fédéral relativement à cette solution de 1 p. 100. J'imagine que la porte n'a pas été ouverte à la discussion depuis une perspective fédérale-municipale. Nous nous démenons pour obtenir quelque chose du côté du Fonds Chantiers Canada, de la taxe de l'essence et du financement pour les transports en commun. C'est là notre *modus operandi* depuis quelques années.

D'autre part, nous faisons mijoter l'idée de 1 p. 100 de la TPS, mais je ne voudrais certainement pas donner au comité ici réuni l'impression que cela est sur la table en tant que point de discussion actif.

**Le sénateur Mitchell :** Vous ne voulez pas perdre l'impulsion que vous avez dans les efforts que vous déployez à l'heure actuelle en ce sens. J'estime que l'un des plus importants dossiers de développement économique auxquels est aujourd'hui confronté notre pays est l'édification et le financement de nos villes, car ce sont elles qui sont les moteurs de l'économie. Je suis plutôt sensible à ce que vous dites et je penche en faveur de la solution de 1 p. 100.

Pour ce qui est de la stratégie nationale pour les transports en commun, vous avez mentionné une chose que nous entendons souvent. En ce qui concerne les transports en commun, une seule et même stratégie ne pourrait pas fonctionner et pour les grandes villes et pour les plus petites collectivités. Pourriez-vous, à cet égard, résumer les différents éléments et nous expliquer ce que cela veut dire? J'ai de la difficulté à comprendre ce que serait une stratégie nationale pour les transports en commun.

**M. Steeves :** La remarque est juste. Je pourrais peut-être demander aux deux administrateurs fort capables qui sont ici avec moi de fournir au comité le détail de la stratégie pour les transports en commun.

**M. Miller :** Pour vous situer un peu le contexte, cela signifie, tout d'abord, avoir une conversation entre les villes et les petites collectivités, et, comme l'a indiqué le sénateur Murray, avec les provinces, qui partagent la responsabilité quant aux transports en commun et qui y ont un intérêt clé.

Pour ce qui est de recommandations, je me ferais un plaisir de fournir au comité copie de la stratégie nationale pour les transports en commun de la FCM dans laquelle sont esquissées nos recommandations. Je vais peut-être oublier un ou deux éléments, mais l'une des recommandations, clairement, est qu'il y ait un financement permanent, prévisible et stable à long terme. Cela devrait être accompagné d'un plan pour intégrer nos investissements dans les transports en commun avec d'autres politiques à l'appui de l'utilisation des transports en commun et de l'occupation intelligente du territoire. L'efficacité de l'investissement dans les transports en commun dépend en grande partie, mais non pas entièrement, du genre de villes qui se construisent autour des réseaux de transport. Si le Canada décidait investir dans les transports en commun, alors nous aurions intérêt à veiller à ce que les investissements soient sages et efficaces. Au-delà de cela, il y a un rôle de leadership pour le gouvernement fédéral, afin de veiller à ce que les renseignements



more effectively. In that way, when cities and provinces use their share of any federal transit funding and their own transit funding, they will do so according to best practices.

**Senator Mitchell:** That is excellent. That brings me to the point of Kyoto, climate change and the role it plays in respect of building cities. More and more communities are looking at the climate change challenge. Okotoks, Alberta, has been remarkable in its efforts in the area of alternative energy sources and conservation, and should be highlighted.

**Mr. Steeves:** We are doing that, senator.

**Senator Mitchell:** What is your organization doing generally with respect to Kyoto and climate change? I should emphasize Calgary and its commitment to being beyond the Kyoto objectives. Second, what element of the Kyoto Protocol would enter into the national transit strategy? Is there a potential for cities to sell credits, if they achieve beyond their objectives, to create a new revenue stream?

**Mr. Steeves:** Those are excellent questions. I will make some general comments and then ask my administration to add to them.

The good news in the climate change battle, and you mentioned Okotoks, which we have highlighted, is that cities are coming precariously close to neutralizing their GHGs in this country. There has been remarkable progress that people have not fully understood. Cities are achieving to that level and it has been amazing. Certainly, the cities in Alberta are leaders.

We have the Partners for Climate Protection, which is a network of cities that share best practices. This PCP network — an unfortunate acronym — goes through the steps, beginning with baseline in their GHG emissions. Then they go through five steps of eliminating and reducing, both at an administrative level — the in-city, in-house operations — and then expanding out into the community at large. The cities have done great work in getting there.

We administer the Green Municipal Fund for the federal government, which is a rotating loan out that we do to municipalities. Municipalities apply for this funding to do innovative projects in their community, and they pay the money back to the federal government for things like water treatment, transit systems, land planning and all of those types of projects.

sur l'utilisation et la planification des transports en commun soient communiquées à l'échelle du pays d'une bien meilleure façon que ce n'est le cas à l'heure actuelle. Cela supposerait, entre autres, la réalisation de travaux de recherche à l'échelle tant nationale qu'internationale et l'établissement de mécanismes qui permettent aux villes et aux provinces de communiquer ces informations de façon plus efficace. Ainsi, lorsque les villes et les provinces utiliseraient leur part de toute contribution fédérale aux transports en commun ainsi que leurs propres fonds pour les transports en commun, elles le feraient conformément aux meilleures pratiques.

**Le sénateur Mitchell :** Excellent. Cela m'amène à la question de Kyoto, du changement climatique et du rôle que cela joue dans le contexte de la construction de villes. Les collectivités sont de plus en plus nombreuses à se pencher sur le défi posé par le changement climatique. Okotoks, en Alberta, a fait un travail remarquable sur le plan de la conservation d'énergie et de sources d'énergie de remplacement, et cela mérite d'être souligné.

**M. Steeves :** Nous faisons cela, sénateur.

**Le sénateur Mitchell :** Qu'est-ce qu'est en train de faire, généralement, votre organisation relativement aux objectifs de Kyoto et au changement climatique? Il me faudrait souligner le cas de Calgary et son engagement à dépasser les objectifs de Kyoto. Deuxièmement, quel élément du Protocole de Kyoto s'inscrirait dans la stratégie nationale pour les transports en commun? Existe-t-il un potentiel pour les villes de vendre des crédits, si elles dépassent leurs objectifs, de créer une nouvelle source de revenus?

**M. Steeves :** Ce sont là d'excellentes questions. Je vais faire quelques remarques générales, après quoi j'inviterai les membres de mon administration qui sont ici présents à compléter.

La bonne nouvelle dans la lutte contre le changement climatique, et vous avez mentionné Okotoks, dont nous avons souligné l'exemple, est que les villes de ce pays approchent dangereusement de la neutralisation de leurs GES. Il s'est fait des progrès remarquables, que les gens n'ont pas pleinement compris. Les villes approchent de ce niveau, et cela a été formidable. Les villes albertaines sont certainement des chefs de file.

Nous avons Partenaires pour la protection du climat, qui est un réseau de villes qui s'échangent leurs meilleures pratiques. Ce réseau PPC — quel acronyme — passe par toutes les étapes, à commencer par la ligne de base en ce qui concerne leurs émissions de GES. Les villes passent alors par cinq étapes d'élimination et de réduction, au niveau administratif — à l'interne et à l'intérieur de la ville — pour ensuite les étendre à la communauté dans son entier. Les villes ont effectué un travail formidable pour en arriver là.

Nous administrons pour le gouvernement fédéral le Fonds municipal vert, sorte de prêt tournant que nous mettons à la disposition des municipalités. Celles-ci font une demande de fonds en vue d'entreprendre des projets novateurs dans leur collectivité par exemple traitement de l'eau, réseaux de transports en commun, planification urbaine et ainsi de suite, et elles remboursent alors l'argent au gouvernement fédéral.

They get funding based on innovation — not because it is a project that works but because of innovation. We have established hundreds of million dollars of projects that are measured and attributable to the Kyoto platform.

The last question — which was a spectacular one — is the selling of credits, which we are just working on now and developing through our GMF fund and CSCD. I do not want to sound too excited about this, but we are genuinely in the process, with this GMF funding, of establishing these projects. For example, the city of Nanaimo can get the money from FCM and they can do their project — in this case, I think it was a methane treatment — and then sell the credits they are receiving back to an organization. In this case, it was EPCOR in the city of Edmonton, which uses the credits in their own fashion. Then the city can receive funding back for the funding of that project to pay it back. It is an aggregator system.

We are still a bit up in the air to see what type of voluntary versus mandatory emission offsets will happen with the federal government and how that will work, but we are working toward that structure. It is entirely plausible that you could have a situation where municipalities are doing these projects and getting the money back for doing them, as incredible as that sounds.

**Senator Mitchell:** What is particularly telling about it is that you are not just buying hot air. Those who resist Kyoto disparage tradable permits. These are real reductions, they are really tradable and they are worth real money, which leads to my next question: Would it not be a great help if we had a national market established in Canada — preferably in the city of Calgary because it would be such an appropriate place to put it — for the trading of emission credits? We need some leadership at the federal level to cause that to occur.

**Mr. Steeves:** I guess those are fair comments. I will ask my colleagues to comment. We are in the throws of that. We are watching closely and are on top of where it will go because we, too, want to act.

**Mr. Laverdure:** If I may add a few points, last fall we tabled a submission on clean air with the Minister of the Environment. We talked about quite a lot of things, including climate change and climate adaptation. We would be pleased to give the submission to the committee so that you can see just about every point.

We made strong linkages back to transit and energy efficiency. We are also big on a biofuel strategy for rural communities; it has been extremely well received within the rural communities. If you would like, we would be pleased to table our submission.

**Senator Mitchell:** Yes, please.

Le facteur déterminant pour obtenir les fonds est l'aspect novateur — ce n'est pas qu'un projet fonctionne qui compte, mais bien qu'il soit novateur. Nous avons ainsi contribué à des projets d'une valeur de plusieurs centaines de millions de dollars et qui sont mesurés et attribuables à la plate-forme de Kyoto.

La dernière question — qui était spectaculaire — concernait la vente de crédits, ce sur quoi nous travaillons tout juste maintenant et que nous élaborons par le biais de notre fonds FMV et du Centre pour le développement des collectivités viables. Je ne veux pas paraître trop enthousiaste à ce sujet, mais nous sommes véritablement engagés, avec ce financement du FMV, dans le processus de lancement de ces projets. Par exemple, la ville de Nanaimo pourra obtenir l'argent auprès de la FCM et entreprendre son projet — dans ce cas-ci, je pense qu'il s'agit d'un projet de traitement de méthane —, puis vendre les crédits ainsi obtenus à une organisation. Dans ce cas-ci, c'est EPCOR, dans la ville d'Edmonton, qui utilise les crédits à sa manière. Puis la ville peut recevoir en retour des fonds servant au remboursement. C'est un système agrégateur.

Nous attendons encore de voir ce que cela donnera sur le plan des mesures compensatoires volontaires versus obligatoires du côté du gouvernement fédéral, et comment cela va fonctionner, mais c'est le genre de structure vers lequel nous tendons. Il est tout à fait plausible qu'il s'établisse une situation dans laquelle des municipalités mèneraient ces projets et toucheraient de l'argent en retour, aussi incroyable que cela puisse paraître.

**Le sénateur Mitchell :** Ce qu'il y a de plus probant dans tout cela est que vous n'achetez pas simplement de l'air chaud. Ceux qui résistent au Protocole de Kyoto dénigrent les droits d'émission négociables. Il s'agit ici de réductions réelles, qui sont véritablement échangeables et qui valent de l'argent, ce qui m'amène à ma question suivante : cela ne serait-il pas avantageux d'établir au Canada un marché national — de préférence dans la ville de Calgary, car ce serait l'endroit tout logique — pour l'échange de crédits d'émission? Il nous faudrait un certain leadership au niveau fédéral pour que cela puisse se faire.

**M. Steeves :** Je suppose que ces commentaires sont justes. Je vais demander à mes collègues de réagir. Nous sommes en ce moment aux prises avec tout cela. Nous suivons les choses de très près et voulons savoir où cela va mener car nous voulons, nous aussi, agir.

**M. Laverdure :** Si vous permettez que j'ajoute quelque chose, l'automne dernier, nous avons déposé auprès du ministre de l'Environnement un mémoire au sujet de la qualité de l'air. Nous avons traité de beaucoup de choses, dont le changement climatique et l'adaptation au climat. Nous serions heureux de fournir le texte de ce mémoire au comité, afin que vous puissiez en examiner les différents éléments.

Nous y établissons des liens très solides avec les transports en commun et l'efficacité énergétique. Nous sommes également très favorables à l'idée d'une stratégie de biocarburants pour les collectivités rurales, et cela a été extrêmement bien reçu par ces dernières. Si cela vous intéresse, c'est avec plaisir que nous vous fournirons notre mémoire.

**Le sénateur Mitchell :** Oui, s'il vous plaît.



**The Chairman:** We were thinking of implementing a fine system every time you use an acronym that we do not understand. I heard GMF and it sounded like CSCD. Could you tell us what they are? I know what FCM is.

**Mr. Steeves:** GMF is the green municipal funds, which is the funding that comes from the federal government that we administer.

**The Chairman:** "We" being?

**Mr. Steeves:** The FCM. The CSCD is our centre for sustainable community development, which is an arm of the Federation of Canadian Municipalities that administers the entirety of our sustainability program. FCM is divided into three groups. There is our policy group, which is most of the day-to-day things that we do; we form policy on behalf of municipalities. We also have the CSCD that I just mentioned, which does all of our sustainability work with municipalities; and what we call our ICMD, our international centre for municipal development, which does international work with our municipalities and municipal associations abroad.

**The Chairman:** Is this a revenue generator for the Federation of Canadian Municipalities?

**Mr. Steeves:** They are revenue neutral from our perspective. We administer them on behalf of the federal government, but they stand alone. They do not really generate revenue for our policy advocacy. There are some benefits to having them in our organization, obviously, but we do not use them to fund our policy issues. That is paid for by the member municipalities.

**The Chairman:** Thank you. That is helpful.

[Translation]

**Senator Ringuette:** Congratulations on your French, Mr. Steeves. You probably do not often have the opportunity to use your French, and I appreciate your efforts.

[English]

I appreciate the example that you gave earlier about the 20 feet of road in Manhattan and the 20 feet of road in Winnipeg. Perhaps I could add a third level to that, which would be 20 feet of road in Edmundston, New Brunswick.

You confirm what I have been saying for a while, namely that the density of population to pay for that 20 feet of road is better in Manhattan and Winnipeg, but not too good in Edmundston. That goes for all the different services. If you have the density of population, then your service cost is less. That is a normal economic issue.

I recognize the need for infrastructure. We had the minister responsible for intergovernmental affairs from Saskatchewan, who indicated to us the great need for infrastructure that would include you. How much of that discussion is happening with the

**Le président :** Nous songeons à instaurer un système d'amendes chaque fois que vous utilisez un acronyme que nous ne comprenons pas. J'ai entendu FMV et, je pense, CDCV. Pourriez-vous nous dire ce que signifient ces sigles? Je sais ce qu'est la FCM.

**M. Steeves :** Le FMV est le Fonds municipal vert, soit les fonds qui nous viennent du gouvernement fédéral et que nous administrons.

**Le président :** « Nous » étant qui?

**M. Steeves :** La FCM. Le CDCV est notre Centre pour le développement des collectivités viables, qui est le volet de la Fédération canadienne des municipalités qui administre la totalité de notre programme de durabilité. La FCM comprend trois groupes. Il y a notre groupe des politiques, qui s'occupe de la plupart de nos tâches quotidiennes; nous élaborons des politiques pour le compte des municipalités. Nous avons également le CDCV que je viens de mentionner, et qui s'occupe de tout le travail de durabilité avec les municipalités; puis nous avons ce que nous appelons notre CIDM, ou Centre international pour le développement municipal, qui assure le travail international avec nos municipalités et des associations de municipalités à l'étranger.

**Le président :** S'agit-il d'une source de revenu pour la Fédération canadienne des municipalités?

**M. Steeves :** Cela n'a aucune incidence sur nos revenus. Nous administrons cela pour le compte du gouvernement fédéral, mais il s'agit d'un volet qui fonctionne à part. Cela ne produit pas de revenu pour notre travail de défense des politiques. Il y a certains avantages du fait que cela fasse partie de notre organisation, bien sûr, mais nous ne nous en servons pas pour financer nos dossiers politiques. Cette activité est payée par les municipalités membres.

**Le président :** Merci. Ces explications sont utiles.

[Français]

**Le sénateur Ringuette :** Mes compliments, monsieur Steeves, pour votre français. Vous n'avez probablement pas souvent l'occasion de le parler et j'apprécie vos efforts.

[Traduction]

J'apprécie l'exemple que vous avez donné tout à l'heure au sujet des 20 pieds de route à Manhattan et des 20 pieds de route à Winnipeg. Je pourrais peut-être ajouter à cela un troisième niveau, soit 20 pieds de route à Edmundston, au Nouveau-Brunswick.

Vous avez confirmé ce que je dis depuis quelque temps, notamment que la densité démographique pour payer ces 20 pieds de route est meilleure à Manhattan et à Winnipeg, mais elle n'est pas trop bonne à Edmundston. Et cela vaut pour l'ensemble des différents services. Si vous avez une densité de population suffisante, alors votre coût de service est moindre. Il s'agit d'un phénomène économique normal.

Je conviens de la nécessité d'infrastructure. Nous avons entendu le ministre des affaires intergouvernementales de la Saskatchewan, qui nous a entretenus du grand besoin d'infrastructure, municipalités comprises. Quelles discussions

provincial government for which the municipalities that you represent supply some services? With regard to your infrastructure needs, your operational needs and your revenue needs, you indicated that perhaps property taxes are a bit archaic as a way of generating your revenue. Essentially, the municipalities in Canada are a creature of the provincial governments. Therein lies the first line of dialogue and modernization of the way you operate.

If the federal government was not in a surplus situation, what would be your alternative options for financing your needs?

[Translation]

**Mr. Steeves:** Those are good questions. In each province and territory, there is a representative of the association, and in some provinces and territories, there are two or three of them. For example, in Alberta, there is a representative from the Alberta Urban Municipalities Association and a representative from the Alberta Association of Municipal Districts & Counties. It is the same thing for each province.

We very much count on this association for establishing talks with their provincial government. What creates a problem for our association is the fact that the situation varies from province to province and from territory to territory, but we will try to compare the provinces amongst themselves in order to determine the best practices in each one of them.

The situation however remains difficult for us, even if, year after year, we work very hard at correcting the problem, because certain provinces are in constant communication with their municipalities, which is the case of Manitoba, whereas other provincial governments, for one reason or another, have difficulty establishing regular contacts with their municipalities.

Our organization is continuously striving to establish direct relations with the federal government and it would be difficult to give our members the assurance that we are able to influence provincial governments, because our organization has no direct relationship with the provincial or territorial governments, with the exception of a few members who represent provincial associations and who, they, are in direct contact.

Last year, for example, we set up an annual meeting process in order to meet the representatives of the Intergovernmental Affairs Department of each province and territory so as to be able to discuss these various issues.

As for your second question, relating to the surpluses, it would be difficult for me to answer. We are for the time being fortunate in this country to have a surplus, but if that came to change or if the surplus was no longer sufficient, then we would have to pursue these discussions regarding the infrastructure deficit, and it is in

y a-t-il avec le gouvernement provincial pour lequel les municipalités que vous représentez fournissent certains des services? En ce qui concerne vos besoins d'infrastructure, vos besoins opérationnels et vos besoins en matière de revenu, vous avez indiqué que les taxes foncières sont peut-être un moyen quelque peu archaïque d'obtenir des revenus. Les municipalités canadiennes sont essentiellement une créature des gouvernements provinciaux. C'est donc là que se situe la première ligne de dialogue et de modernisation de votre façon de fonctionner.

Si le gouvernement fédéral n'était pas dans une situation de surplus, quelles seraient vos autres possibilités en vue du financement de vos besoins?

[Français]

**M. Steeves :** Ce sont de bonnes questions. Dans chaque province et territoire, il y a un représentant de l'association et dans quelques provinces et territoires, il y en a deux ou trois. Par exemple, en Alberta, il y a un représentant de la Alberta Urban Municipalities Association et un représentant de la Alberta Association of Municipal Districts & Counties. C'est la même chose pour chaque province.

Nous dépendons beaucoup de cette association pour établir des pourparlers avec leur gouvernement provincial. Ce qui pose des difficultés à notre association est le fait que la situation soit différente dans chacune des provinces et dans chacun des territoires, mais nous allons essayer de comparer les provinces les unes avec les autres afin de repérer les pratiques exemplaires de chacune des provinces.

Cela demeure toutefois difficile pour nous, même si année après année nous travaillons très fort afin de corriger ce problème, parce que certaines provinces sont en communication constante avec leurs municipalités, par exemple le Manitoba, alors que d'autres gouvernements provinciaux, pour une raison ou une autre, éprouvent des difficultés à établir une communication régulière avec leurs municipalités.

Notre organisation travaille constamment à établir des relations directes avec le gouvernement fédéral et il serait difficile de donner l'assurance à nos membres que nous pouvons influencer les gouvernements provinciaux puisque notre organisation n'a pas de relations directes avec les gouvernements provinciaux ou les gouvernements territoriaux, à l'exception de quelques membres qui sont les représentants des associations provinciales et qui eux sont en relation directe.

L'année dernière, par exemple, nous avons mis en place un processus de rencontre annuelle afin de rencontrer les représentants du ministère des Affaires intergouvernementales dans chacune des provinces et territoires afin de parler de ces divers sujets.

Quant à votre deuxième question concernant les surplus, il m'est difficile de répondre. Nous avons la chance, pour le moment, de profiter de surplus au pays, mais si nous devons ne plus en bénéficier ou que ces surplus ne s'avéraient plus suffisants, nous devrions poursuivre les discussions concernant



this perspective that we are working. Those would be my general comments, but I would like my colleague to explain further what would happen if there no longer were a surplus.

**Mr. Laverdure:** What luck that there is a surplus. As Mr. Steeves stated, and I will repeat it here, we have a very good relationship with all of the provincial, territorial and municipal associations, 18 of which are members, and among them 13 provinces and territories.

When we must undertake talks with the provinces and territories, we leave that up to the provincial and territorial associations. We hold daily discussions, which is excellent. Our role is to prepare presentations to the federal government, and the provincial and territorial associations count on us to play that role. We, in turn, look to the associations to negotiate directly with their respective provincial or territorial government.

In answer to your second question regarding what would happen if there were no longer a surplus, I would say that the GST or the other tax points that would allow us to recover some money are only a few of the numerous tools at the disposal of the Federation of Canadian Municipalities.

What we really want to do is to define the municipal infrastructure deficit and to reach an agreement with the provinces, the municipalities and the federal government on how to go about filling the gap or eliminating it.

Once that definition is established, we will then have to develop a long-term plan — this is not something that can be accomplished within three or five years — and see how we might put an end to this deficit. The GST, or the example you gave, or the surplus, are just some of the tools that could be used, but there is a whole toolkit.

**Senator Ringuette:** When you say that there is a whole toolkit, are your members, at the provincial level, talking at present with the provinces about the various methods or some modernization of the fiscal regime? Is the idea that the provincial government takes over responsibility for all of the property taxes in order to then redistribute the money? Is that the kind of discussion that you have in mind?

During the meetings our committee has held, we have heard provincial governments ask for additional funding for areas of provincial jurisdiction, especially health, postsecondary education and infrastructure. There of course must be some differentiation between provincial infrastructure and municipal infrastructure.

**Mr. Laverdure:** I cannot speak about the approaches made by all of the provincial, territorial and municipal associations to their respective governments, but I can assure you that they have launched talks with the provinces and territories they deal with in order to try and review some of the funding mechanisms.

l'infrastructure à corriger, et c'est dans cette optique que nous travaillons. Ce sont mes commentaires généraux, mais j'aimerais que mon collègue élabore davantage à savoir ce qui se passerait s'il n'y avait plus de surplus.

**M. Laverdure :** C'est une chance qu'il y ait des surplus. Comme M. Steeves l'a dit, je tiens à mentionner une autre fois que nous avons de très bonnes relations avec toutes les associations provinciales, territoriales et municipales; 18 en sont membres dont 13 provinces et territoires.

Lorsque nous devons établir des pourparlers avec les provinces et territoires, nous laissons cela aux associations provinciales et territoriales. Nous poursuivons les discussions de façon quotidienne, ce qui est excellent. Notre rôle est de préparer des allocutions auprès du gouvernement fédéral, et les associations provinciales et territoriales se tournent vers nous pour jouer ce rôle. Ensuite, à notre tour, nous nous tournons vers les associations afin qu'ils transigent avec leur gouvernement respectif des provinces et territoires.

Quant à votre deuxième question au sujet de ce qui se passerait s'il n'y avait plus de surplus, je peux préciser que la TPS ou les autres points qui nous permettraient de récupérer des sommes d'argent ne sont que quelques-uns des nombreux outils à la disposition de la Fédération canadienne des municipalités.

Ce que nous voulons vraiment faire, c'est définir le déficit d'infrastructure municipale et nous entendre avec les provinces, les municipalités, ainsi que tous les ordres du gouvernement fédéral afin de décider comment combler ou détruire ce déficit.

Une fois cette définition établie, il s'agit d'élaborer un plan à long terme — cela ne se fait pas en trois ans ou cinq ans — et voir comment on peut arriver à bout de ce déficit. La TPS ou l'exemple que vous avez donné, ou le surplus, ne sont que certains outils possibles, mais il existe une panoplie d'outils.

**Le sénateur Ringuette :** Lorsque vous dites qu'il existe une panoplie d'outils, vos membres à l'échelle provinciale discutent-ils actuellement avec les provinces des différentes méthodes ou d'une modernisation de la formule de taxation? Afin que le gouvernement provincial prenne la responsabilité de toutes les taxes de propriété pour, ensuite, en refaire une redistribution. Parlez-vous de ce type de discussion?

Lors des délibérations de notre comité, nous avons entendu des gouvernements provinciaux demander des fonds additionnels pour leurs responsabilités provinciales, dont essentiellement la santé, l'éducation postsecondaire, et l'infrastructure. Bien sûr, il faut, dans une certaine mesure, différencier les infrastructures provinciales des infrastructures municipales.

**M. Laverdure :** Je ne peux pas parler des démarches que font toutes les associations provinciales, territoriales et municipales auprès de leur gouvernement respectif, mais je peux vous assurer qu'ils ont établi des pourparlers avec les provinces et les territoires dont ils s'occupent, pour essayer de revoir certaines formules sur l'allocation des montants.

They deal directly with their own province or territory. I am unable to tell you which province or which association does what, but I know that this is what is done. We are not the only ones to hold talks with the federal government, and the territorial, provincial and municipal associations have their share of talks with their own government.

**Senator Ringuette:** Last week, representatives of the Conference Board of Canada appeared before the committee and presented to us their study on municipalities and their problems. The study dealt essentially with the province of Ontario, that transferred to the municipal level a range of provincial responsibilities, without necessarily having transferred the corresponding budgets.

The Conference Board of Canada purports to be a national institution, and, as a New Brunswicker, I was very disappointed that such a study be presented as being national, whereas it dealt only with the province of Ontario. I hope that the same cannot be said of your association.

It seems to me that you take into consideration all of the municipalities and all of the provinces, and not just Ontario, Alberta and British Columbia.

**Mr. Laverdure:** We have more than 1,600 members throughout Canada, including all of the provinces and territories and the major cities, Vancouver, Toronto, Montreal, all the way down to small municipalities with just 250 residents. We represent everyone. Our pleas are national in scope. When Mr. Steeves talked about downloading, in his statement, that targeted all of the provinces.

**Senator Ringuette:** But not all to the same extent.

**Mr. Laverdure:** Depending on whether the services fall under provincial or federal jurisdiction. Mr. Steeves gave the examples of affordable housing, of municipalities that are faced with waves of immigrants. There are also all sorts of areas of federal responsibility that no longer fall under the jurisdiction of municipalities.

[English]

**Senator Eggleton:** I suspect that if there were not a surplus, you would not be here today. The point is there is an imbalance between the governments that spend the money and how much money they are able to raise. That is the big issue. The taxpayer has various needs, and some of those needs are provided by the local level of government, some by the province and some by the federal government. Ideally, each level of government ought to be able to raise the revenues it needs to cover its area of responsibility. That is not what is happening and that is why there is an imbalance.

As the witnesses have pointed out, out of every dollar, the local level of government receives 8 cents. It gets most of its revenue from the property tax, which is not a growth tax, but it has continually more and more areas of responsibility put onto its shoulders. We need a combination of measures and what the

Ils le font auprès de leur propre province et territoire. Je ne peux pas vous dire quelle province ou quelle association fait quoi, mais j'en suis certain. Nous ne sommes pas les seuls en pourparlers avec le gouvernement fédéral; les associations territoriales, provinciales et municipales font leur part auprès de leur propre gouvernement.

**Le sénateur Ringuette :** La semaine dernière au comité, des gens du Conference Board du Canada ont comparu et présenté leur étude sur les municipalités et leurs problèmes. Essentiellement, l'étude concernait la province de l'Ontario qui avait transféré vers le palier municipal une gamme de responsabilités provinciales sans nécessairement avoir transféré les budgets en conséquence.

Le Conference Board du Canada se dit une institution nationale, et venant du Nouveau-Brunswick, j'ai été très déçue que l'on prétende qu'une étude concernant ce dossier en particulier soit nationale, alors qu'elle ne concernait que la province de l'Ontario. J'espère que ce n'est pas le cas pour votre association.

Il me semble que vous considérez toutes les municipalités et toutes les provinces et non pas uniquement l'Ontario, l'Alberta et la Colombie-Britannique.

**M. Laverdure :** Il y a plus de 1 600 membres à travers le Canada, incluant toutes les provinces et les territoires, les plus grosses métropoles, Vancouver, Toronto, Montréal, jusqu'aux plus petites municipalités de 250 personnes. Nous représentons tout le monde. Nos plaidoiries sont d'envergure nationale. Lorsque M. Steeves a parlé de téléchargement dans son allocution, cela englobait toutes les provinces.

**Le sénateur Ringuette :** Pas dans les mêmes mesures.

**M. Laverdure :** Selon que les services soient de compétence provinciale ou fédérale. Il a donné des exemples de logements abordables, de municipalités qui font face à des vagues d'immigration. Il s'agit également de toutes sortes d'autres responsabilités de compétence fédérale qui ne relèvent plus des municipalités.

[Traduction]

**Le sénateur Eggleton :** J'imagine que s'il n'y avait pas de surplus, vous ne seriez pas ici aujourd'hui. L'important est qu'il y a un déséquilibre entre les gouvernements qui dépensent l'argent et les montants d'argent qu'ils sont en mesure d'aller chercher. C'est là la grosse question. Le contribuable a différents besoins, et certains d'entre eux sont satisfaits par le gouvernement local, d'autres par la province et d'autres encore par le gouvernement fédéral. Idéalement, chaque palier de gouvernement devrait être en mesure de lever les fonds nécessaires pour couvrir ce qui est de son ressort. Or, ce n'est pas ce qui se passe, et c'est pourquoi il y a un déséquilibre.

Comme l'ont fait remarquer les témoins, le palier de gouvernement local reçoit 8 ¢ sur chaque dollar perçu. Il retire le gros de ses revenus des impôts fonciers, qui ne sont pas une taxe de croissance, mais il ne cesse de voir augmenter son fardeau de responsabilités. Il nous faut une combinaison de mesures, et ce



FCM has outlined is quite reasonable. For example, dealing with the infrastructure deficit, monies coming from the federal and provincial governments need to be long term instead of going from budget to budget. One cannot plan on that basis. In order to plan, they need 20 years in terms of infrastructure funds. The same is true with regard to the transit infrastructure money through a national transit strategy that they are advocating.

The idea of the permanent gas tax transfer is good as well. It ensures that they can rely upon that every year. An escalator is a good idea because there is still a large infrastructure deficit. They need more from the progressive tax sources to be able to cover the infrastructure deficit and make that a reasonable request.

From what I am hearing from the Federation of Canadian Municipalities, uploading of more responsibilities on the municipalities is occurring all over the country. Either give them the money or to take back the responsibility is a reasonable solution.

I want to ask about the One Cent Now campaign of the big cities. The 1 per cent, or \$5 billion, could easily be achieved. To answer Senator Nancy Ruth's concern about not increasing taxes, instead of eliminating this 1 per cent, we could give it to the municipalities. We would hardly notice the 1 per cent and the \$5 billion would go a long way toward doing many of these things.

There is a constitutional question involved, and the constitutional situation is not ideal. When the Constitution was written and municipalities were made creatures of the province, 20 per cent of the population of Canada was urban. Today it is 80 per cent urban and the municipal government is a big factor in day-to-day lives and in the development of the economy. Let us not get into constitutional matters.

However, there is one aspect of it, and that is whether the federal government should be turning over \$5 billion to the municipalities unconditionally or whether it should say that \$5 billion will go towards the infrastructure programs. You get it one way or the other, but I hear some divisions of opinion as to whether that is an impediment. What are your thoughts about that?

**Mr. Steeves:** On the specific infrastructure discussion and where the money should be directed, there was some discussion in Toronto among the big city mayors about where the money should specifically be directed. The issues of operating and unconditional turning over were discussed among the big city mayors meeting in Toronto last week. I think it is the decided position of those big city mayors — again, not yet FCM policy — that the money should certainly be only infrastructure-based money. There is no hint that it should leach beyond that or bleed into operating funds. It is still the position of municipalities

que la FCM a esquissé est tout à fait raisonnable. Par exemple, en ce qui concerne le déficit d'infrastructure, la contribution des gouvernements fédéral et provinciaux doit être à long terme, au lieu de varier d'un budget à l'autre. Il est impossible de planifier sur une telle base. Pour pouvoir faire de la planification, une municipalité doit avoir 20 années de fonds d'infrastructure. Il en est de même dans le cas de l'infrastructure des transports en commun, et les municipalités préconisent en la matière une stratégie nationale pour les transports en commun.

L'idée d'un transfert permanent de la taxe sur l'essence est elle aussi très bonne. Cela procurerait aux municipalités une base sur laquelle elles pourraient compter chaque année. Une clause de sauvegarde est une bonne idée, car le déficit d'infrastructure demeure important. Les municipalités ont besoin de plus de sources de taxes progressives afin de pouvoir combler le déficit d'infrastructure, et cette demande est raisonnable.

D'après ce que j'entends de la part de la Fédération canadienne des municipalités, le déchargement de plus en plus de responsabilités sur les municipalités est un phénomène qui se produit d'un bout à l'autre du pays. Ou leur donner l'argent ou leur enlever la responsabilité y correspondant est une solution raisonnable.

J'aimerais vous interroger au sujet de la campagne One Cent Now lancée par les grandes villes. Le 1 p. 100, soit les 5 milliards de dollars, serait facile à réaliser. Pour répondre à l'inquiétude de la sénatrice Nancy Ruth au sujet de l'augmentation des taxes, au lieu d'éliminer ce 1 p. 100, celui-ci pourrait être versé aux municipalités. Nous remarquerions à peine ce 1 p. 100, et les 5 milliards de dollars permettraient de faire beaucoup de choses.

Il se pose ici une question constitutionnelle, et la situation constitutionnelle n'est pas idéale. Lors de l'élaboration de la Constitution, lorsque les municipalités ont vu le jour en tant que créatures de la province, 20 p. 100 de la population canadienne vivaient en région urbaine. Aujourd'hui, 80 p. 100 des Canadiens vivent en zone urbaine et le gouvernement municipal est un gros intervenant dans le quotidien des gens et dans le développement économique. Ne nous lançons pas dans une discussion sur la Constitution.

Cependant, il y a ici un aspect qui intervient : le gouvernement fédéral devrait-il céder inconditionnellement 5 milliards de dollars aux municipalités, ou bien devrait-il dire que 5 milliards de dollars iront à des programmes d'infrastructure? Vous obtiendriez l'argent d'une façon ou d'une autre, mais je relève une divergence de vues quant à savoir s'il s'agit là d'une entrave. Qu'en pensez-vous?

**M. Steeves :** En ce qui concerne cette discussion sur l'infrastructure en particulier et la question de savoir où devrait aller l'argent, les maires des grandes villes ont justement traité de cela à Toronto. Les maires des grandes villes, réunis la semaine dernière à Toronto, ont abordé les questions du fonctionnement et du transfert inconditionnel de fonds. Je pense que la position adoptée par ces maires de grandes villes — encore une fois, ce n'est pas encore là la politique de la FCM — est que l'argent ne devrait viser que l'infrastructure. Il n'est pas du tout question que cet argent puisse migrer vers les fonds d'exploitation ou

that they should be able to fund their own operating expenditures through their current regimes. It is specifically the issue of infrastructure.

**Senator Nancy Ruth:** It is not a question but a preference that I want to share with you. You were looking to go after the surpluses in the federal government. I sit as a Conservative senator, so do not be surprised to hear me say this, but would I much rather pay down the debt with the surplus. The last time it was paid down, it was equivalent to \$660 million of tax relief for the next generation of Canadians. However, if you were to encourage the debt repayment at the federal level, it would relieve, in time, a tax burden to the taxpayer. I would prefer that municipalities went after their own tax point, where they are politically responsible to the electors for collecting it and for its use, rather than going after federal money.

**Mr. Steeves:** Fair comment.

**The Chairman:** Thank you, Senator Nancy Ruth. I think a lot of us, not just Conservatives, are interested in seeing the federal debt of almost \$500 million paid down.

**Senator Eggleton:** There is a lot of municipal debt, too.

**The Chairman:** For those watching on television, our committee's interim report released in December 2006 is entitled *The Horizontal Fiscal Balance: Towards a Principled Approach*. It can be found at [www.parl.gc.ca](http://www.parl.gc.ca), under the Standing Senate Committee on National Finance reports.

It remains only for me to thank each of our witnesses, the President of the Federation of Canadian Municipalities, Mr. Gord Steeves, and with him, Mr. Gabriel Miller and Christian Laverdure.

Thank you very much for being here today and for giving us your comments.

The committee adjourned.

s'y introduire. La position des municipalités continue d'être qu'elles devraient pouvoir financer leurs propres dépenses de fonctionnement dans le cadre de leurs régimes actuels. Cela vaut tout particulièrement dans le cas des éléments d'infrastructure.

**Le sénateur Nancy Ruth :** Ceci n'est pas une question, mais une préférence que j'aimerais vous exposer. Vous parliez de puiser dans le surplus du gouvernement fédéral. Je siége ici en tant que sénatrice conservatrice, alors ne soyez pas étonné de m'entendre dire ceci, mais je préférerais de beaucoup rembourser la dette à même le surplus. La dernière fois que la dette a ainsi été entamée, cela a procuré à la génération suivante de Canadiens l'équivalent de 660 millions de dollars en allègements fiscaux. Cependant, si vous encouragez le remboursement de la dette au niveau fédéral, cela réduirait progressivement le fardeau fiscal des contribuables. Je préférerais que les municipalités aillent chercher leur propre point d'impôt, qu'il serait politiquement responsable de prélever auprès des électeurs et dont elles auraient à rendre compte, au lieu qu'elles courent après l'argent du fédéral.

**M. Steeves :** Je vous entends.

**Le président :** Merci, sénatrice Nancy Ruth. Je pense que nombre d'entre nous, et pas seulement les conservateurs, aimeraient voir réduire la dette fédérale de près de 500 millions de dollars.

**Le sénateur Eggleton :** Il y a également beaucoup de dettes municipales.

**Le président :** Pour ceux et celles qui nous suivent à la télévision, le rapport intérimaire du comité, déposé en décembre 2006, a pour titre *L'équilibre fiscal horizontal : Vers une démarche fondée sur des principes*. Vous pouvez l'obtenir en vous rendant à [www.parl.gc.ca](http://www.parl.gc.ca), sous la rubrique des rapports du Comité sénatorial permanent des finances nationales.

Il ne me reste plus qu'à remercier chacun de nos témoins, le président de la Fédération canadienne des municipalités, M. Gord Steeves, et MM. Gabriel Miller et Christian Laverdure, qui l'ont accompagné.

Merci beaucoup d'être venus ici aujourd'hui et de nous avoir livré vos commentaires.

La séance est levée.





*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada –  
Publishing and Depository Services  
Ottawa, Ontario K1A 0S5

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –  
Les Éditions et Services de dépôt  
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

#### WITNESSES

**Tuesday, May 1, 2007**

*Conference Board of Canada:*

Glen Hodgson, Senior Vice-President and Chief Economist;  
Matthew Stewart, Economist.

**Tuesday, May 8, 2007**

*Federation of Canadian Municipalities:*

Gord Steeves, President, Councillor of the City of Winnipeg;  
Gabriel Miller, Senior Policy Analyst;  
Christian Laverdure, Deputy Director, Policy.

#### TÉMOINS

**Le mardi 1<sup>er</sup> mai 2007**

*Conference Board du Canada :*

Glen Hodgson, premier vice-président et économiste en chef;  
Matthew Stewart, économiste.

**Le mardi 8 mai 2007**

*Fédération canadienne des municipalités :*

Gord Steeves, président, conseiller municipal, Ville de Winnipeg;  
Gabriel Miller, analyste principal des politiques;  
Christian Laverdure, directeur adjoint, Politiques.





First Session  
Thirty-ninth Parliament, 2006-07

Première session de la  
trente-neuvième législature, 2006-2007

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# National Finance

# Finances nationales

*Chair:*

The Honourable JOSEPH A. DAY

*Président :*

L'honorable JOSEPH A. DAY

Wednesday, May 9, 2007  
Tuesday, May 15, 2007

Le mercredi 9 mai 2007  
Le mardi 15 mai 2007

**Issue No. 14**

**Fascicule n° 14**

**First meeting on:**

Bill C-294, An Act to amend  
the Income Tax Act (sports and recreation programs)

**Première réunion concernant :**

Le projet de loi C-294, Loi modifiant la Loi de l'impôt  
sur le revenu (programmes sportifs et récréatifs)

**Seventeenth meeting on:**

Issues relating to the vertical and horizontal  
fiscal balances among the various orders  
of government in Canada

**Dix-septième réunion concernant :**

Les questions relatives à l'équilibre fiscal vertical  
et horizontal entre les divers niveaux  
de gouvernement du Canada

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS :  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
NATIONAL FINANCE

The Honourable Joseph A. Day, *Chair*

The Honourable Nancy Ruth, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Biron  
Di Nino  
Eggleton, P.C.  
Fox, P.C.

\* Hervieux-Payette, P.C.  
(or Tardif)

\*Ex officio members  
(Quorum 4)

\* LeBreton, P.C.  
(or Comeau)  
Mitchell  
Murray, P.C.  
Ringuette  
Rompkey, P.C.  
Stratton

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
FINANCES NATIONALES

*Président* : L'honorable Joseph A. Day

*Vice-présidente* : L'honorable Nancy Ruth

et

Les honorables sénateurs :

Biron  
Di Nino  
Eggleton, C.P.  
Fox, C.P.

\* Hervieux-Payette, C.P.  
(ou Tardif)

\*Membres d'office  
(Quorum 4)

\* LeBreton, C.P.  
(ou Comeau)  
Mitchell  
Murray, C.P.  
Ringuette  
Rompkey, C.P.  
Stratton

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the *Journals of the Senate* of Wednesday, May 2, 2007:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Tkachuk, seconded by the Honourable Senator Johnson, for the second reading of Bill C-294, An Act to amend the Income Tax Act (sports and recreation programs).

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The bill was then read the second time.

The Honourable Senator Tkachuk moved, seconded by the Honourable Senator Angus, that the bill be referred to the Standing Senate Committee on National Finance.

The question being put on the motion, it was adopted.

*Le greffier du Sénat,*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Senate*

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 2 mai 2007 :

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Tkachuk, appuyée par l'honorable sénateur Johnson, tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-294, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu (programmes sportifs et récréatifs).

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Tkachuk propose, appuyé par l'honorable sénateur Angus, que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des finances nationales.

La motion, mise aux voix, est adoptée.



**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Wednesday, May 9, 2007  
(37)

[English]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 6:35 p.m. in room 9, Victoria Building, the Chair, the Honourable Joseph A. Day, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Biron, Day, Di Nino, Fox, P.C., Nancy Ruth and Ringuette (6).

*In attendance:* Lydia Scratch and Jean Dupuis, Analysts, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, May 2, 2007, the committee began its study of Bill C-294, to amend the Income Tax Act (sports and recreation programs).

**WITNESSES:**

*As an individual:*

Brian Fitzpatrick, M.P., sponsor of the bill.

*Department of Finance Canada:*

Gérard Lalonde, Acting Director, Tax Legislation Division, Tax Policy Branch;

Edward Short, Senior Tax Policy Officer, Tax Policy Branch.

The Chair made a statement.

Brian Fitzpatrick, M.P., made a statement and answered questions.

At 7:16 p.m., the committee suspended.

At 7:18 p.m., the committee resumed.

Gérard Lalonde made a statement and, together with the other witnesses, answered questions.

Mr. Fitzpatrick answered questions.

At 8:20 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

**ATTEST:**

OTTAWA, Tuesday, May 15, 2007  
(38)

[English]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9:07 a.m., in camera, in room 7, Victoria Building, the Chair, the Honourable Joseph A. Day, presiding.

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le mercredi 9 mai 2007  
(37)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui, à 18 h 35, dans la salle 9 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Joseph A. Day (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Biron, Day, Di Nino, Fox, C.P., Nancy Ruth et Ringuette (6).

*Également présents :* Du Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement : Lydia Scratch et Jean Dupuis, analystes.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 2 mai 2007, le comité entreprend son étude du projet de loi C-294, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu (programmes sportifs et récréatifs).

**TÉMOINS :**

*À titre personnel :*

Brian Fitzpatrick, député, parrain du projet de loi.

*Ministère des Finances Canada :*

Gérard Lalonde, directeur par intérim, Division de la législation de l'impôt, Direction de la politique de l'impôt;

Edward Short, agent principal de la politique de l'impôt, Direction de la politique de l'impôt.

Le président fait une déclaration.

Brian Fitzpatrick, député, fait une déclaration puis répond aux questions.

À 19 h 16, la séance est interrompue.

À 19 h 18, la séance reprend.

Gérard Lalonde fait une déclaration puis, aidé des autres témoins, répond aux questions.

M. Fitzpatrick répond aux questions.

À 20 h 20, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

**ATTESTÉ :**

OTTAWA, le mardi 15 mai 2007  
(38)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit à huis clos aujourd'hui, à 9 h 7, dans la salle 7 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Joseph A. Day (*président*).

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Day, Di Nino, Mitchell, Murray, P.C., Nancy Ruth and Ringuette (6).

*In attendance:* Tara Gray and Lydia Scratch, Analysts, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, September 27, 2006, the committee continued its study on issues relating to the vertical and horizontal fiscal balances among the various orders of government in Canada. (For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 3, dated September 26, 2006.)

**WITNESSES:**

*Community Social Planning Council of Toronto:*

Armine Yalnizyan, Director of Research.

*Canadian Feminist Alliance for International Action (FAFIA)*

Nancy Peckford, Program Director.

In accordance with rule 92(2)(e), the committee considered its draft agenda.

At 9:27 a.m., the committee suspended its sitting.

At 9:33 a.m., the committee resumed its sitting in public in room 9, Victoria Building.

The Chair made a statement.

Nancy Peckford made a statement and answered questions.

At 10:39 a.m., the committee suspended its sitting.

At 10:41 a.m., the committee resumed its sitting.

The Chair made a statement.

Armine Yalnizyan made a statement and answered questions.

At 11:34 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

**ATTEST:**

*La greffière suppléante du comité,*

Lynn Gordon

*Acting Clerk of the Committee*

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Day, Di Nino, Mitchell, Murray, C.P., Nancy Ruth et Ringuette (6).

*Également présents :* Du Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement : Tara Gray et Lydia Scratch, analystes.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 27 septembre 2006, le comité poursuit son étude des questions relatives à l'équilibre fiscal vertical et horizontal entre les divers niveaux de gouvernement du Canada. (Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 3 des délibérations du comité du 26 septembre 2006.)

**TÉMOINS :**

*Community Social Planning Council of Toronto :*

Armine Yalnizyan, directrice de la recherche.

*Alliance canadienne féministe pour l'action internationale (AFAI) :*

Nancy Peckford, directrice de programmes.

Conformément à l'alinéa 92(2)e du Règlement, le comité examine une ébauche de programme.

À 9 h 27, la séance est interrompue.

À 9 h 33, la séance reprend en public dans la salle 9 de l'édifice Victoria.

Le président fait une déclaration.

Nancy Peckford fait une déclaration puis répond aux questions.

À 10 h 39, la séance est interrompue.

À 10 h 41, la séance reprend.

Le président fait une déclaration.

Armine Yalnizyan fait une déclaration puis répond aux questions.

À 11 h 34, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

**ATTESTÉ :**



**EVIDENCE**

OTTAWA, Wednesday, May 9, 2007

The Standing Senate Committee on National Finance, to which was referred Bill C-294, to amend the Income Tax Act (sports and recreation programs), met this day at 6:35 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator Joseph A. Day** (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

**The Chairman:** Honourable senators, I call this meeting to order. This committee's field of interest of government spending, either directly through the estimates or indirectly through bills that provide borrowing authority or bear upon spending proposals identified in the estimates.

Today we begin consideration of Bill C-294, to amend the Income Tax Act (sports and recreation programs). This private member's public bill was introduced in the House of Commons on May 17, 2006, by Mr. Brian Fitzpatrick, M.P. The bill was referred to our committee on May 2, 2007.

It is my pleasure to welcome before our committee this evening the sponsor of the bill. Mr. Fitzpatrick was first elected to the House of Commons to represent the riding of Prince Albert, Saskatchewan, on November 27, 2000. He has been re-elected twice since then. Presently, in addition to being a member of Parliament he is the Saskatchewan Conservative Caucus Chair and the vice-chair of the House of Commons Standing Committee on Public Accounts.

We also have the government officials here, but I think we will proceed with Mr. Fitzpatrick. You could tell us about the bill and then we may have some questions.

**Brian Fitzpatrick, M.P., sponsor of the bill:** Although my riding is Prince Albert, I have been a resident of a town in the riding called Nipawin, which has about 5,000 people. It has been in the Saskatchewan Junior Hockey League, and I was heavily involved with this kind of operation in my previous life. I practiced law in that town for close to 25 years and I was a volunteer and a helper in that hockey operation.

Basically, the history of the matter is that back in 2001 or 2002, the Canada Revenue Agency did an audit on some of the teams in the Saskatchewan Junior Hockey League. This league has been around almost as long as Gordie Howe and Johnny Bower — some of the people here may remember names like that.

The teams operate in remote communities. Nipawin is three hours from Saskatoon, which is the big city to people in that community. The winters are long. You can watch television every night, but a big part of the culture in our communities is junior hockey.

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le mercredi 9 mai 2007

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales, auquel a été déferé le projet de loi C-294, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu (programmes sportifs et récréatifs), se réunit aujourd'hui à 18 h 35 pour examiner ce projet de loi.

**Le sénateur Joseph A. Day** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président :** Honorables sénateurs, la séance est ouverte. Ce comité s'intéresse aux dépenses gouvernementales, que ce soit de façon directe en analysant les budgets ou de façon indirecte en procédant à l'examen de projets de loi qui accordent le pouvoir d'emprunter ou encore qui visent à mettre en œuvre des propositions mentionnées dans les budgets.

Nous entamons aujourd'hui notre étude du projet de loi C-294, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu (programmes sportifs et récréatifs). Ce projet de loi émanant d'un député a été présenté à la Chambre des communes le 17 mai 2006 par M. Brian Fitzpatrick, député. Il a été déferé à notre comité le 2 mai 2007.

Je suis donc ravi d'accueillir ce soir le parrain de ce projet de loi, M. Fitzpatrick, et je lui souhaite la bienvenue. Il est député de la circonscription saskatchewanaise de Prince Albert depuis le 27 novembre 2000. Il a donc été réélu deux fois depuis cette date. Outre ses fonctions usuelles de député, M. Fitzpatrick est aussi le président du caucus conservateur de la Saskatchewan et le vice-président du Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes.

Les fonctionnaires venus témoigner sont également là, mais nous allons commencer par écouter M. Fitzpatrick. Vous pouvez nous présenter le projet de loi, et il se peut que nous ayons ensuite quelques questions à vous poser.

**Brian Fitzpatrick, député, parrain du projet de loi :** Je représente la circonscription de Prince Albert et j'y réside, dans une ville appelée Nipawin qui compte environ 5 000 habitants. Nous y avons une équipe de la Ligue de hockey junior de la Saskatchewan, dans laquelle je me suis impliqué activement avant de devenir député. J'ai été avocat dans cette ville pendant près de 25 ans et j'ai alors fait du bénévolat pour apporter mon aide à cette équipe de hockey.

Pour l'essentiel, le problème en question est apparu en 2001 ou 2002, quand l'Agence du revenu du Canada a procédé à une vérification de certaines des équipes de la Ligue de hockey junior de la Saskatchewan. Cette ligue a pratiquement le même âge que Gordie Howe ou Johnny Bower, dont les noms évoquent peut-être des souvenirs pour certains d'entre vous.

Ces équipes sont basées dans des collectivités éloignées. Nipawin est à trois heures de route de Saskatoon, la grande ville la plus proche. Les hivers y sont longs. Vous pouvez regarder la télévision tous les soirs, mais le hockey junior joue un rôle majeur dans la culture de nos collectivités.

The province, as you might know, has a rich tradition of producing some really good hockey players. We could create our own all-star team and it would stack up with just about anyone else's team if you wanted to look at positions. This is a big part of our culture in Saskatchewan and for the rural communities.

The audit looked at the billeting costs. The players come into the community and the teams farm them out to homes. They are entrusted by the parents because most of these players are 17 or 18 years old; their aspiration is to get a Division I scholarship in the United States. That is why they are in that league.

They say it is a developmental league; and the league has a rich tradition of doing that. For example, Curtis Joseph went that route, as have many other players from that league. That is what the players do.

To my mind, the parents are entrusting those young men to good homes in our community. The team pays the people who host the players \$350 or \$400 a month to cover room and board, and I can assure you that this is not a money-making operation for those parents. The players will eat them out of the home with that kind of money. It is a community sacrifice, but one that people are willing to pay.

The tax department deemed that as a taxable benefit. I know there is some confusion over exemptions. People say the income tax exemption is \$8,000 or \$9,000. That is not the major issue here. The issue is basically that the Canada Pension deductions and the EI benefits start with the first dollar. If the team has an \$80,000 budget annually, and you have 22, 23 or 24 players who are billeted out from September to April, when you start doing the math on it, it is not hard to get a figure of \$8,000, \$9,000 or \$10,000 of new costs for these teams.

The teams get 40 per cent to 50 per cent of their revenue from gate receipts. The rest of it is raffles, tickets, volunteer activities, bingos, you name it; and at the end of the year, if they are lucky, the books are balanced. In Saskatchewan, they are all operated on a not-for-profit basis.

The rest of the Tier II Junior A hockey teams across the country have a stake in this issue too and they have become involved with it. I have communicated with all the other leagues and this is a big issue for them. They are not major junior hockey teams; they are not like pro-hockey operations. By and large, most are struggling to make the books balance and to keep something alive in their communities. There are 140 teams across Canada, from Atlantic Canada to B.C.

Comme vous le savez sans doute, notre province a donné un certain nombre d'excellents joueurs de hockey. C'est une longue tradition chez nous. Nous pourrions aligner notre propre équipe d'étoiles et, si vous examiniez les résultats obtenus par nos joueurs, vous verriez qu'elle serait capable de tenir tête à n'importe quelle autre équipe. C'est là un volet important de notre culture, en Saskatchewan et dans nos collectivités rurales.

La vérification de l'ARC a porté sur les coûts du logement. Les joueurs d'une équipe viennent vivre dans sa collectivité. L'équipe veille à les loger dans une famille. Les parents de ces joueurs font confiance à l'équipe parce que la plupart d'entre eux ont 17 ou 18 ans. Ils rêvent d'obtenir une bourse pour jouer dans une équipe de division I aux États-Unis. C'est ce qui les attire dans cette ligue.

À leurs yeux, c'est une ligue leur permettant de se perfectionner, et elle le fait effectivement depuis longtemps. C'est ainsi que Curtis Joseph a suivi cette voie, comme de nombreux autres joueurs de cette ligue. C'est ce que font les joueurs.

À mon avis, les parents confient ces jeunes gens à de bonnes familles de notre collectivité dignes de confiance. L'équipe verse entre 350 et 400 \$ aux familles qui hébergent les joueurs. Ce montant est destiné à couvrir les coûts de la pension et du logement, et je peux vous assurer que les parents qui les accueillent n'y gagnent pas. Avec ce qu'ils mangent, les joueurs les mettraient plutôt sur la paille. C'est un effort de la collectivité, mais les gens sont prêts à le faire.

L'Agence du revenu du Canada a estimé qu'il s'agit à d'un bénéfice imposable. Je sais fort bien qu'il y a un peu de confusion au sujet des exemptions. Certains disent que le montant de l'exonération fiscale est de 8 000 ou 9 000 \$. Ce n'est pas ce qui importe le plus ici. Ce qui compte est que le versement des cotisations au Régime de pensions du Canada et à l'assurance-emploi devient exigible dès le premier dollar gagné. Si une équipe qui dispose d'un budget annuel de 80 000 \$ héberge 22, 23 ou 24 joueurs dans sa collectivité de septembre à avril, elle arrive rapidement à des dépenses additionnelles de 8 000, 9 000 ou 10 000 \$ à assumer.

Les équipes retirent de 40 à 50 p. 100 de leurs revenus des recettes des entrées. Pour le reste, elles vendent des billets de participation à des tirages au sort, elles organisent des activités bénévoles, de bingos, et cetera. Si elles ont de la chance, elles arrivent ainsi à équilibrer leurs comptes à la fin de l'année. En Saskatchewan, toutes ces équipes sont des organismes à but non lucratif.

Les autres équipes de hockey junior A, de niveau II, du pays sont aussi concernées par cette question puisqu'elles ont eu à s'en occuper. Je me suis informé auprès de toutes les autres ligues et c'est un problème important pour elles. Ce ne sont pas des équipes de hockey junior majeur; elles ne fonctionnent pas comme les équipes de hockey professionnel. Pour l'essentiel, la plupart d'entre elles se battent pour équilibrer leur comptabilité et pour garder leurs équipes dans leurs collectivités. Il y a 140 équipes de ce type à travers le pays, du de l'Atlantique à la Colombie-Britannique.



All I can say is that this is a real hardship to that league, and it has been a major hardship from the day that it happened. They do not ask for grants or assistance from the government. That has not been in their nature in Saskatchewan. Maybe they have received some grants and donations that are universal, but they have not been professional lobbyists in Ottawa trying to get grants to keep their teams alive.

I question the merit of doing this to these teams. Under the Income Tax Act there are many exemptions for culture and the arts. Hockey is our national sport. When I go to Europe and tell people that I am from Saskatchewan, they know about its connection to hockey.

I met Vladislav Tretiak a few weeks ago. Someone told him that I was from Prince Albert, Saskatchewan. I told him that Johnny Bower is from Prince Albert and that Glenn Hall is from Humboldt. Mr. Tretiak knew exactly who they were and said that he learned to be a goaltender by studying good goaltenders such as them.

Hockey is our national sport. This league has never asked the government for any favours. However, now the tax department has ruled that this is an employee-employer relationship. You could argue that in the courts until the cows come home. I have a problem with the determination that that is an employer-employee relationship.

A hundred players come to a training camp in September and many of them find out on the first day that they will get on the bus and head back home. The provincial government does not apply labour standards to this league. I do not understand this ruling.

I want to thank Senator Tkachuk and Senator Mahovlich for supporting this bill. The House passed it unanimously.

The bill is tightly worded. Finance officials were involved in fine tuning it. It is restricted to not-for-profit teams that are registered under the Canada Revenue Agency; it does not include regular not-for-profit organizations. They must qualify in that category.

The bill is restricted to participants in sports programs who are 21 years of age or under. Someone once said that maybe the quarterback of the Winnipeg Blue Bombers could qualify for this exemption. That could not happen unless he is under 21. The clear intent of the bill is to assist amateur athletics. We could perhaps argue about what amateur athletics is. However, professional athletes are nowhere near to being amateur athletes.

The bill is drafted to avoid unintended consequences. If soccer teams, skate clubs, et cetera, meet the criteria and qualify for the benefit of this bill, that is good. We have many problems in society with obesity, type 2 diabetes and young people who

Je peux vous assurer que c'est là un coup dur pour cette ligue, et ce l'est depuis le jour où cette décision a été connue. Ces équipes ne demandent pas de subventions ou d'aide du gouvernement. Ce n'est pas dans l'habitude des gens en Saskatchewan. Il se peut qu'elles aient reçu des subventions ou des dons, accessibles à tous, mais elles ne se sont jamais comportées comme des lobbyistes professionnels à Ottawa essayant d'obtenir des subventions pour maintenir leurs équipes à flot.

Je m'interroge sur l'intérêt de traiter ainsi ces équipes. La Loi de l'impôt sur le revenu comporte de nombreuses exemptions dans les domaines culturels et artistiques. Le hockey est notre sport national. Quand je vais en Europe et dis aux gens que je viens de Saskatchewan, ils savent que c'est une province de hockey.

J'ai rencontré Vladislav Tretiak il y a quelques semaines. Quelqu'un lui avait dit que je venais de Prince Albert, en Saskatchewan. Je lui ai précisé que Johnny Bower est de Prince Albert et que Glenn Hall est de Humboldt. M. Tretiak savait parfaitement de qui il s'agissait et m'a dit qu'il a appris à devenir gardien de but en étudiant le travail de bons gardiens comme eux.

Le hockey est notre sport national. Cette ligue n'a jamais demandé de faveurs au gouvernement. Toutefois, maintenant que l'Agence du revenu du Canada a décidé que la relation entre un joueur et son équipe en est une de type employé-employeur... Nous pourrions nous battre devant les tribunaux jusqu'à la fin des temps. Je suis loin d'être convaincu qu'il s'agit là effectivement d'une relation employeur-employé.

Une centaine de joueurs vont participer à un camp d'entraînement en septembre. Beaucoup d'entre eux seront remerciés à la fin du premier jour et devront reprendre l'autobus pour rentrer chez eux. Au niveau provincial, cette ligue n'est pas soumise à la législation sur le travail. Je ne comprends pas cette décision.

Je tiens à remercier les sénateurs Tkachuk et Mahovlich d'avoir appuyé ce projet de loi. La Chambre l'a adopté à l'unanimité.

Sa formulation est concise. Des fonctionnaires du ministère des Finances ont participé aux dernières corrections. Il ne s'applique qu'aux équipes qui sont des organismes à but non lucratif inscrits auprès de l'Agence du revenu du Canada. Les autres organismes à but non lucratif ne peuvent pas s'en prévaloir. Ils doivent respecter les exigences propres à cette catégorie.

Ce projet de loi ne concerne que les participants à des programmes sportifs âgés de 21 ans ou moins. Quelqu'un a dit un jour qu'il est possible que le quart-arrière des Blue Bombers de Winnipeg puisse bénéficier de cette exonération. Cela ne serait possible que s'il a moins de 21 ans. L'objectif manifeste de ce texte est de venir en aide au sport amateur. Nous pourrions peut-être débattre de ce qu'on entend par sport amateur. Toutefois, la situation des athlètes professionnels est très éloignée de celle des athlètes amateurs.

Ce projet de loi a été rédigé pour éviter toute conséquence fortuite. Si des équipes de soccer, des clubs de patinage, et cetera, respectent les critères et peuvent en profiter, ce sera une bonne chose. Notre société est touchée par de nombreux problèmes.

are in very bad physical condition. It would be good public policy for the Senate and the House of Commons to be in favour of measures to encourage people to be active.

When I was a kid I went out to the skating rink, the baseball park or the football field and played sports, because I wanted to be Jackie Parker, Johnny Bright, or maybe even Frank Mahovlich. We want to encourage young people.

Sports bring the community together. In Nipawin, we have a diverse community of professional people, business people, Aboriginal people, low-income people, higher-income people and so on. However, when they fill the rink, they are all united cheering for their team. That is a big part of our nation.

The bill provides a small amount of tax relief. Up to \$300 per player would be exempt from being determined to be income. For most teams, that would mean not having to sell another \$5,000 or \$6,000 worth of raffle tickets between now and the fall. I would like those 140 teams to have this tax relief in the fall.

As to the cost of the measure, the people from the Department of Finance said it may cost \$5 million at the outside. I would like to know the cost of sending Canada Revenue Agency auditors out to check the books of these teams. This might be a net savings for the taxpayer. I know that the job of the CRA is to enforce the law, and I am not criticizing them. However, I think there are many more important things for the Canada Revenue Agency to be doing than hounding not-for-profit junior teams in Canada.

Thank you for your kind attention, and I will try to answer your questions.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Fitzpatrick. Just to clarify your comments, you spoke of Tier II hockey in Saskatchewan. Is this bill a reaction to a ruling by the Canada Revenue Agency that \$300 for room and board received by Tier II hockey players was a taxable benefit?

**Mr. Fitzpatrick:** That is the gist of it. It comes back on the teams. The teams are viewed as the employer, so it is their obligation to collect the money and make the remittances.

**The Chairman:** Bill C-294 does not talk about hockey players; it talks about sports teams and recreation programs. Can you explain that?

**Mr. Fitzpatrick:** We could not have a Saskatchewan Junior Hockey League bill. That would not meet the test of how we make laws in this country. I do not want to say that Junior A Tier II hockey is more important than Triple A midget hockey, Junior B hockey, skate clubs, swim clubs or whatever. They are all good. It is good for any organization that is being adversely affected to have the benefit of the bill.

comme l'obésité, le diabète de type 2, et cetera. La condition physique des jeunes est déplorable. Ce serait une bonne chose, d'un point de vue de politique publique, que le Sénat et la Chambre appuient des mesures incitant les gens à être actifs.

Lorsque j'étais gamin, j'allais patiner, jouer au baseball, au football ou à d'autres sports parce que je voulais devenir Jackie Parker, Johnny Bright, ou peut-être même Frank Mahovlich. Nous voulons encourager les jeunes.

Le sport cimente les collectivités. La population de Nipawin est diversifiée. Il y a des professionnels, des gens d'affaires, des Autochtones, de gens à faible revenu, de gens à revenu plus élevé, et cetera. Toutefois, quand ils se retrouvent à la patinoire, tous en cœur encouragent leur équipe. C'est là un élément de la culture de notre pays.

Ce projet de loi ne consent qu'un petit allègement fiscal. Un montant plafonné à 300 \$ par joueur n'aura pas à entrer dans le calcul du revenu. Pour la plupart des équipes, cela signifie qu'elles n'auront pas encore à vendre d'ici cet automne 5 000 à 6 000 \$ de billets de participation à un tirage au sort. J'aimerais que ces 140 équipes profitent de cette exonération à l'automne.

Quant au coût de cette mesure, les fonctionnaires du ministère des Finances estiment qu'il pourrait être tout au plus de cinq millions de dollars. J'aimerais savoir ce qu'il en coûte pour envoyer des vérificateurs de l'Agence du revenu du Canada vérifier les livres de ces équipes. Cela pourrait fort bien représenter une économie nette pour les contribuables. Je sais bien que l'ARC a pour rôle d'appliquer la loi, et je ne la critique pas. Je pense toutefois qu'elle pourrait s'attaquer à beaucoup de choses plus importantes au lieu de s'en prendre à nos équipes de hockey junior, qui sont à but non lucratif.

Je vous remercie de votre attention et je vais essayer de répondre à vos questions.

**Le président :** Merci beaucoup, monsieur Fitzpatrick. J'aimerais clarifier ce que vous venez de dire. Vous avez parlé de hockey de niveau II en Saskatchewan. Ce projet de loi est-il bien en réaction à une décision de l'Agence du revenu du Canada voulant qu'une allocation de 300 \$ pour la pension et le logement versée aux joueurs de hockey de niveau II constitue un bénéfice imposable?

**M. Fitzpatrick :** C'est là le fond du problème. Il se répercute sur les équipes. Celles-ci sont considérées comme des employeurs et il leur incombe donc de procéder aux retenues à la source et de faire les versements.

**Le président :** Le projet de loi C-294 ne parle pas des joueurs de hockey; mais des équipes de sports et des programmes récréatifs. Comment l'expliquez-vous?

**M. Fitzpatrick :** Nous ne pouvions pas rédiger un projet de loi visant uniquement la Ligue de hockey junior de la Saskatchewan. Il n'aurait répondu aux exigences d'un texte législatif dans notre pays. Je ne veux pas dire que le hockey junior A de niveau II est plus important que le hockey midget triple A, ou que le hockey junior B, les clubs de patinage, de natation, et cetera. Tous sont très bons. Les dispositions du projet de loi sont une bonne chose pour toute organisation pénalisée par la décision de l'Agence.



**The Chairman:** Thank you. This bill, which has received first and second reading in the Senate and is now before this committee, is much broader than you outlined to us.

**Mr. Fitzpatrick:** There is a fairly short list of people who will relocate for nine months of the winter and so would avail themselves of the benefits of this bill. There will not be a floodgate problem. I checked that out.

**The Chairman:** Can you share with us a list of all sports teams or recreational programs in Canada for people under 21 years of age?

**Mr. Fitzpatrick:** Junior football, which allows 22-year-olds, would be off the list. Someone raised university athletics. That is a different matter because they are primarily students getting their education.

**The Chairman:** Do you have a list to share with us?

**Mr. Fitzpatrick:** No, I do not. What I have is based on my inquiries and discussions with people and my hockey contacts in trying to identify things. We came up with something like the Olympic programs. The government is far more generous with the Olympic programs than they are with grassroots amateur athletics in the country. On Team Canada, which won the last gold medal, we had three or four players who came through the Saskatchewan Junior Hockey League. They are professionals now and make lots of money but they cut their teeth in that league. If we do not have strong grassroots organizations producing our athletes, then we might be putting our money at the wrong end of the operation. It has to start with the feeder system at the bottom so that we can have a good product at the other end. That is something for the committee to consider.

That league has four or five very successful coaches now in the National Hockey League. James Patrick is the assistant coach of the Buffalo Sabres and I am sure he will be a NHL head coach in the near future. Dave Tippett, with the Dallas Stars, is a graduate of that league. Dave King is a member of the Order of Canada and an Olympic hockey coach. When any of these individuals explains what is going on with Tier II hockey, they simply shake their heads. They cannot believe how we got ourselves in a position whereby these impositions are being placed on these organizations.

When I was a lawyer in Nipawin, every fall 20 professional people would be called into a financial institution. Part of their job was to sign personal guarantees to get the financing in place for that hockey team. I would be there to provide each of those people with independent legal advice. It could cost every one of those people a lot of money to support their community teams but they all think it is worth the cost and the risk to do it.

**Le président :** Merci. Ce projet de loi, qui a franchi les étapes de la première et de la seconde lecture au Sénat et que nous étudions maintenant a une portée beaucoup plus vaste que celle que vous nous avez indiquée.

**M. Fitzpatrick :** Il y a une liste relativement courte de gens qui déménageront pendant les neuf mois d'hiver et qui pourraient donc se prévaloir des dispositions de ce projet de loi. Il n'y aura pas un flot de bénéficiaires. Je l'ai vérifié.

**Le président :** Pouvez-vous nous communiquer la liste de toutes les équipes de sports ou de programmes récréatifs au Canada qui accueillent des gens de moins de 21 ans?

**M. Fitzpatrick :** Le football junior, qui accepte des joueurs jusqu'à 22 ans, ne figurait pas sur la liste. Certains ont mentionné les athlètes des universités. C'est là une question différente parce qu'il s'agit essentiellement d'étudiants qui poursuivent leurs études.

**Le président :** Avez-vous une liste à nous remettre?

**M. Fitzpatrick :** Non, je n'en ai pas. L'information dont je dispose repose sur les recherches que j'ai faites et sur mes discussions avec des gens et avec mes relations dans le milieu du hockey pour essayer de cerner le problème. Nous avons abouti à des éléments comme les programmes olympiques. Dans notre pays, le gouvernement est beaucoup plus généreux avec les programmes olympiques qu'avec les sportifs amateurs ordinaires. Équipe-Canada, qui vient de gagner la dernière médaille d'or, comptait trois ou quatre joueurs qui venaient de la Ligue de hockey junior de la Saskatchewan. Ce sont maintenant des professionnels qui gagnent beaucoup d'argent, mais qui se sont faits les dents dans cette ligue. Si nous n'avons pas, à la base, de solides organisations pour former nos athlètes, il se pourrait alors fort bien que nous investissions notre argent au mauvais bout de la chaîne. Il faut commencer par la base, qui alimente le reste du système, pour pouvoir obtenir un bon produit à l'autre extrémité. C'est là un aspect dont le comité pourrait tenir compte.

Cette ligue a eu quatre ou cinq entraîneurs qui ont fort bien réussi et qui sont maintenant derrière de banc dans des équipes de la Ligue nationale de hockey. James Patrick est l'entraîneur adjoint des Sabres de Buffalo et je suis convaincu qu'il deviendra un entraîneur en chef de la LNH dans un avenir proche. Dave Tippett, des Stars de Dallas, a aussi été dans cette ligue. Dave King est un membre de l'Ordre du Canada et l'ancien entraîneur de notre équipe de hockey olympique. Quand n'importe qui leur explique ce qui se passe dans le hockey de niveau II, ils n'en croient pas leurs oreilles. Ils ne parviennent pas à comprendre comment ces organisations ont pu se retrouver dans une telle situation.

Lorsque j'étais avocat à Nipawin, tous les automnes, une vingtaine de professionnels étaient convoqués dans une institution financière. On leur demandait alors d'accorder à l'équipe de hockey des garanties personnelles pour lui permettre d'assurer son financement. J'étais alors présent pour donner à chacune de ces personnes un avis juridique indépendant. Il en coûtait à chacun d'eux beaucoup d'argent pour appuyer l'équipe de leur collectivité, mais tous étaient convaincus que cela en valait la peine et assumaient le risque.

**The Chairman:** You and I are monopolizing the time.

**Senator Ringuette:** I am from New Brunswick. Your bill is laudable; however, I have a few questions to clarify all of this. Did this paper that I have come from your office?

**Mr. Fitzpatrick:** It provides a bit of background. My assistant tried to put something together to help you understand the situation.

**Senator Ringuette:** The second paragraph says that in 2003, the Canada Customs and Revenue Agency audited and assessed each Saskatchewan Junior Hockey League team between \$8,000 and \$12,000 in taxes owed.

**Mr. Fitzpatrick:** That is right, but it is second-hand information. I am not sure whether the figure is totally accurate, but I know that some of the teams told me that they were hit pretty hard because the audit went back some years as well. It might have been over \$20,000 or \$25,000.

**Senator Ringuette:** They gave out these funds that they gathered as a non-profit organization for room and board purposes in the amount of \$50 to \$200 per month to the hockey player. Why would the team be taxed?

**Mr. Fitzpatrick:** The teams are taxed because they are deemed to be the employer. When you have an employee-employer relationship, it is up to the employer to make the source deductions off the payroll and remit them for Employment Insurance and the Canada Pension Plan. The employer has to contribute as well. In a true employer-employee relationship, the employer contributes half of the Canada Pension Plan deduction and more than that for EI premiums. Basically, if you do the math, for the first \$37,000 of income, 10 per cent is for the Canada Pension Plan. Someone used the argument of what is there to protect the players against injury, because Canada Pension provides some disability. Saskatchewan Junior Hockey League has a private disability plan that is far superior to anything offered under the Canada Pension Plan. I am not sure that the little bit of money that would be collected under the Canada Pension Plan would amount to any benefit to an injured player. If it did, you would have to get a microscope out to see the benefit. EI is the same. There might be some cases where a player might be entitled to collect EI but in the vast majority of cases, I do not think anyone could collect. It would be like collecting EI from seniors.

**Senator Ringuette:** I understand. Was the league giving the money for room and board directly to the provider and that is where the issue arose? Were they not paying the family that hosted the young person?

**Le président :** Vous et moi monopolisons la discussion.

**Le sénateur Ringuette :** Je suis du Nouveau-Brunswick. L'objectif de votre projet de loi est louable, mais j'ai quelques questions pour préciser tout ceci. Le document que j'ai devant moi vient-il de votre bureau?

**M. Fitzpatrick :** Il présente un peu le contexte. Mon adjoint a essayé de regrouper certaines informations pour vous aider à comprendre la situation.

**Le sénateur Ringuette :** Le second paragraphe dit que, en 2003, l'Agence des douanes et du revenu du Canada a vérifié chacune des équipes de la Ligue de hockey junior de la Saskatchewan et a conclu que chacune d'elles devait entre 8 000 et 12 000 \$ d'impôts.

**M. Fitzpatrick :** C'est exact, mais il s'agit là de ouï-dire et je ne suis pas certain que ce chiffre soit rigoureusement exact. Les dirigeants de certaines des équipes m'ont dit que la facture était lourde parce que la vérification a porté sur plusieurs années. Le montant pourrait fort bien se situer au-delà de 20 000 ou de 25 000 \$.

**Le sénateur Ringuette :** Elles ont donné l'argent qu'elles ont ainsi ramassé comme organisme à but non lucratif pour assurer la pension et le logement de joueurs, à coups de 50 à 200 \$ par mois. Pourquoi les équipes devraient-elles être imposées?

**M. Fitzpatrick :** Les équipes sont imposées parce qu'elles sont considérées comme l'employeur. Dans une relation employeur-employé, il incombe à l'employeur de prélever les déductions à la source de la liste de paie et de les verser à l'assurance-emploi et au Régime de pensions du Canada. L'employeur doit également verser sa quote-part. Lorsqu'il y a une vraie relation employeur-employé, l'employeur verse la moitié du total de la cotisation au Régime de pensions du Canada et un pourcentage supérieur pour la cotisation de l'assurance-emploi. Dans les grandes lignes, si vous faites le calcul pour la première tranche de revenus de 37 000 dollars, 10 p. 100 va au Régime de pensions du Canada. Quelqu'un a prétendu que cela sert à protéger les joueurs en cas de blessure, parce que le Régime de pensions du Canada assure certaines prestations d'invalidité. La Ligue de hockey junior de la Saskatchewan a un régime d'assurance-invalidité privé qui est nettement supérieur à ce qui est offert par le Régime de pensions du Canada. Je ne suis pas convaincu que le peu d'argent recueilli au titre du Régime de pensions du Canada permettrait à un joueur blessé de retirer quelque prestation que ce soit. Si c'était le cas, vous auriez besoin d'un microscope pour voir cette prestation. Il en va de même pour l'assurance-emploi. Il peut y avoir certains cas dans lesquels un joueur pourrait avoir le droit aux prestations d'assurance-emploi mais, dans la vaste majorité des cas, je ne crois pas qu'il y aurait droit. Ce serait comme si des personnes âgées demandaient l'assurance-emploi.

**Le sénateur Ringuette :** Je comprends. La ligue verse-t-elle directement l'argent pour la pension et le logement à l'hôte? Est-ce là la cause du problème? Ne paye-t-elle pas la famille qui accueille le jeune?



**Mr. Fitzpatrick:** I think you are right. The league has been around since the late 1940s and always operated in this manner. Somewhere along the line, there was an anomaly whereby a player had worked outside the hockey arrangement but if he had been able to get a few more dollars from the hockey end of it, he might have been entitled to benefit. That became the basis of an appeal to the Canada Revenue Agency, which led to this audit. The principle that I believe in — the greatest good for the greatest number of people — should be an important factor in our consideration.

Do we whack 140 junior A hockey teams because once in 50 years one player will miss out on a few weeks of EI?

**Senator Ringuette:** Your paper also indicates that a player who makes one of the teams generally receives the sum of \$50 to \$200 per month as an allowance for personal expenditures. That amount is not included in your bill.

**Mr. Fitzpatrick:** That is right.

**Senator Ringuette:** Therefore, that amount would come under employer-employee situation.

**Mr. Fitzpatrick:** I wish that were exempt as well but we have tried a number of times to deal with this matter. I made a decision to draft a bill that could get through the process and provide some relief, which meant letting a few things go.

Again, I am not happy about that either. I was a parent and \$100 a month with a 17-year-old or an 18-year-old at home is pretty much taken for granted. I have argued the fact that almost every family I know with players in that league has entrusted their players to the team to put them in good homes, just like their own homes. They are in a good home and they have three square meals a day and some allowance money for going to a movie or whatever.

Most of these players are attending high school and they want athletic scholarships to the United States. Many of them get scholarships.

**Senator Ringuette:** Certainly, I understand and agree with what you are trying to do but I am not sure that this will help.

**Mr. Fitzpatrick:** More could be done in this country to encourage our amateur sports, I agree.

**Senator Ringuette:** I still see the \$50 to \$100 per month allowance as coming under the employer-employee situation.

An amount of \$300 per month in 2007 is not a lot of money.

**Mr. Fitzpatrick:** It is indexed.

**Senator Ringuette:** Is it indexed?

**Mr. Fitzpatrick:** Yes.

**M. Fitzpatrick :** Je crois que vous avez raison. La ligue existe depuis la fin des années 1940 et a toujours fonctionné de cette façon. Au cours des années, il y a eu un cas malheureux quand, en plus de jouer au hockey, un joueur a travaillé à l'extérieur. S'il avait pu obtenir un peu plus d'argent de l'équipe de hockey, il aurait pu avoir le droit à des prestations. C'est devenu la cause d'un appel de l'Agence du revenu du Canada, qui a fait cette vérification. Le principe qui veut qu'on assure le plus de bien possible au plus grand nombre, auquel je crois, devrait être un élément important de votre réflexion.

Laissons-nous tomber 140 équipes de hockey junior A parce que, une fois en 50 ans, un joueur n'aura pas droit à quelques semaines d'assurance-emploi?

**Le sénateur Ringuette :** Votre document précise également qu'un joueur qui se joint à une des équipes touche en général la somme de 50 à 200 \$ par mois sous forme d'allocation pour couvrir ses dépenses personnelles. Ce montant n'est pas couvert par votre projet de loi.

**M. Fitzpatrick :** C'est exact.

**Le sénateur Ringuette :** Il relèverait donc d'une relation employeur-employé.

**M. Fitzpatrick :** J'aimerais qu'il fasse également l'objet d'une exonération, mais nous avons essayé un certain nombre de fois de résoudre cette question. J'ai décidé de rédiger un projet de loi qui aurait une chance réelle de franchir les diverses étapes et qui amènerait certains allègements. Cela m'a contraint à laisser certains éléments de côté.

Je ne suis pas non plus satisfait par cet aspect des choses. Je suis parent et, quand j'étais directement concerné, donner 100 \$ par mois à un enfant de 17 ou 18 ans vivant à la maison n'avait déjà rien d'extraordinaire. J'ai défendu le fait que pratiquement toutes les familles des joueurs de hockey de cette ligue que je connais ont fait confiance à l'équipe pour leur trouver de bonnes maisons, tout juste comme les leurs. Ils sont hébergés dans de bonnes familles; ils ont trois bons repas par jour et une petite allocation pour aller au cinéma ou pour faire quelque chose d'autre.

La plupart de ces joueurs sont inscrits à l'école secondaire et ils veulent obtenir des bourses de sport aux États-Unis. Nombre d'entre eux en obtiennent.

**Le sénateur Ringuette :** Je comprends et approuve sans difficulté ce que vous voulez faire, mais je ne suis pas sûr que cela va être très efficace.

**M. Fitzpatrick :** On pourrait faire plus dans ce pays pour venir en aide au sport amateur. Je suis d'accord.

**Le sénateur Ringuette :** L'allocation de 50 à 100 \$ par mois relève toujours d'une relation employeur-employé.

Un montant de 300 \$ par mois en 2007 n'est pas énorme.

**M. Fitzpatrick :** Il est indexé.

**Le sénateur Ringuette :** Il est indexé?

**M. Fitzpatrick :** Oui.

**Senator Ringuette:** The other thing that should have been looked at in this situation with regard to the Canada Revenue Agency is providing room and board money directly to the family. On the one hand, they have revenue of \$300, but as you said in your initial statement, they might have \$500 in expenses as a result of hosting that young person.

**Mr. Fitzpatrick:** However, the league is not the Toronto Maple Leafs or the Ottawa Senators. I have sympathy for them. They could engage some very expensive tax advice on exotic plants to get around these sorts of things. This is very remote from Stikeman Elliott stuff. These teams do not have \$700 or \$800 an hour to obtain advice on how to get around these rules. In their own mind they might be asking, "Why are they even doing this to us?" That is the question.

**Senator Ringuette:** Do you find this to be a problem?

**Mr. Fitzpatrick:** The \$5,000 or \$6,000 a year does not seem like much, but when you are running one of these teams and your budget is \$180,000 per year, you have car raffles and bingos, you are looking for volunteers and you need your books balanced in order to stay out of the red and stay in the league, \$5,000 or \$6,000 is a hard sell.

Walking around on the streets and telling people to buy another lottery ticket to pay a \$5,000 or \$6,000 bill to Canada Revenue Agency is not a winning and motivating strategy, even for the volunteer or the person who wants to buy the raffle ticket.

**Senator Ringuette:** I mentioned the option because it was a simple way of dealing with the issue without having the legislation.

**Mr. Fitzpatrick:** That has not happened, but a concern for many of the teams is that the National Collegiate Athletic Association has onerous and difficult rules in place with respect to what "amateur" means for athletic scholarships. In fact, there was a story from Ohio State where a player on the team had a six-year-old brother with no parents. Even people making donations to help pay for the care of that child could disqualify him from being a part of that program.

That organization has viewed Tier II junior hockey in Canada as being legitimate amateur sports. There is a concern in the back of people's minds that the Canada Revenue Agency's decision to say that this is an employer-employee relationship could potentially close that avenue off some day. I think that would be regrettable.

**Senator Di Nino:** Welcome, Mr. Fitzpatrick. I hope you will find this appearance a pleasure.

**Mr. Fitzpatrick:** You folks have been terrific. I am on the Public Accounts Committee, which is generally a place that people do not want to appear as witnesses, as you may expect. I find this much more relaxing.

**Le sénateur Ringuette :** L'autre solution qu'il aurait fallu envisager dans cette situation, à la suite de la décision de l'Agence du revenu du Canada, eut été de verser directement l'argent de la pension et du logement à la famille d'accueil. Cela lui fait un revenu de 300 \$, mais il peut lui en coûter 500 \$ pour héberger ce jeune, comme vous l'avez signalé dans votre exposé préliminaire.

**M. Fitzpatrick :** Toutefois, les équipes de cette ligue ne sont pas dans la situation des Maple Leafs de Toronto ou des Sénateurs d'Ottawa. J'ai de la sympathie pour eux. Ces grandes équipes ont les moyens de faire appel à des fiscalistes très coûteux qui vont leur conseiller des solutions exotiques pour contourner ce type de difficulté, mais nous ne sommes plus là dans l'univers de Stikeman Elliott. Nos équipes ne peuvent payer 700 ou 800 \$ de l'heure pour obtenir des conseils sur la façon de contourner ces règles. Elles se demandent sans doute tout simplement : « Pourquoi nous font-ils ça? » C'est là la question.

**Le sénateur Ringuette :** Cela vous paraît-il poser problème?

**M. Fitzpatrick :** Le montant de 5 000 ou 6 000 \$ par année ne paraît pas énorme, mais quand vous gérez l'une de ces équipes avec un budget de 180 000 \$ par an, vous n'avez d'autre choix que d'organiser des bingos et des tirages au sort permettant de gagner une voiture, de faire appel à des bénévoles et de vous battre pour ne pas vous retrouver dans le rouge afin de rester dans la ligue. Il n'est pas facile de récupérer cinq ou 6 000 \$.

Dans la rue, il n'est pas facile de convaincre les gens d'acheter des billets de loterie en leur expliquant qu'il faut payer une facture de 5 000 ou 6 000 \$ à l'Agence du revenu du Canada. Vous allez avoir du mal à motiver aussi bien le bénévole que l'acheteur.

**Le sénateur Ringuette :** J'ai évoqué cette solution parce que c'est une façon simple de faire face au problème sans avoir recours à la législation.

**M. Fitzpatrick :** Les choses ne se sont pas passées comme ça. Ce qui inquiète beaucoup d'équipes est que la National Collegiate Athletic Association a adopté une définition très rigoureuse d'un « sportif amateur » pour l'attribution de ses bourses. C'est ainsi que, en Ohio, un joueur d'une équipe et son petit frère de six ans étaient orphelins. Les dons que leur faisaient les gens pour aider à élever cet enfant auraient pu suffire à éliminer ce joueur de ce programme.

Cette organisation a reconnu le hockey junior de niveau II au Canada comme une organisation de sport amateur. Les gens craignent maintenant que la décision de l'Agence du revenu du Canada, en affirmant qu'il y a une relation employeur-employé, ait pour effet de fermer cette porte. Ce serait regrettable.

**Le sénateur Di Nino :** Je vous souhaite la bienvenue, monsieur Fitzpatrick. J'espère que cette comparution sera agréable pour vous.

**M. Fitzpatrick :** Vous avez tous été très agréables. Je siège au comité des comptes publics auquel, en règle générale, les gens ne sont pas pressés de venir témoigner, comme vous pouvez l'imaginer. Les choses sont beaucoup plus détendues chez vous.



**Senator Di Nino:** You and I are coming to the realization that fewer and fewer of us remember who Johnny Bower was. I bet you will find more of us in the Senate who remember him than in the House.

**Mr. Fitzpatrick:** Yes. I was cheering for Senator Mahovlich when he was 18, 19 or 20 years old to get 50 goals and be the first since Rocket Richard to accomplish that, but I think he missed it by a goal.

**Senator Di Nino:** Frank Mahovlich and I actually went to school together at St. Mike's. You know how old he is.

**Mr. Fitzpatrick:** He comes from a small town in Northern Ontario. Timmins, right?

**Senator Di Nino:** I have a few questions to ask you. First, I wish to pick up on our chairman's comment.

This has been presented as a bill to assist a group of hockey teams. The bill actually is meant to assist any not-for-profit sport or recreational team that is part of a program under certain sets of rules, so they cannot be abused. Is that correct?

**Mr. Fitzpatrick:** You are exactly right.

**Senator Di Nino:** Therefore, this is not just about the hockey teams, although that was probably the impetus for creating the bill.

**Mr. Fitzpatrick:** Yes.

**Senator Di Nino:** My second question was raised in the Senate by Senator Tkachuk when he presented it. This sounds like it is a relief for young men instead of young women.

The hockey league does not necessarily restrict women from playing, but because of the width of this bill, which includes sports teams and recreational programs of all kinds, it involves both genders. It is not to be seen in any way that this is mainly driven by or favouring boys as opposed to girls. Is that right?

**Mr. Fitzpatrick:** Hailey Wickenheiser from Saskatchewan is a good hockey player. Girls are continually getting involved in hockey. There are also swim clubs, dance clubs, soccer involvement and all kinds of organizations today.

If by chance there are not-for-profit developments out there that require young ladies under the age of 21 to go to communities and be in a room-and-board situation, the benefit would be there for them as well.

**Senator Di Nino:** Thank you for that clarification. I believe the bill is also retroactive to a period in time of two to four years ago. Is that the case?

**Mr. Fitzpatrick:** No, I do not think that is the case.

**Senator Di Nino:** It is not retroactive?

**Le sénateur Di Nino :** Vous comme moi sommes obligés de réaliser que de moins en moins de gens se souviennent de Johnny Bower. Je parie que nous sommes plus nombreux au Sénat à savoir de qui il s'agit qu'à la Chambre.

**M. Fitzpatrick :** Oui, j'encourageais le sénateur Mahovlich à marquer 50 buts quand il avait 18, 19 ou 20 ans et à être le premier depuis Maurice Richard à atteindre cet objectif, mais je crois qu'il l'a manqué par un but.

**Le sénateur Di Nino :** En vérité, Frank Mahovlich et moi sommes allés à l'école ensemble, à St. Mike's. Vous savez maintenant quel âge il a.

**M. Fitzpatrick :** Il vient d'une petite ville du nord de l'Ontario, Timmins. C'est bien ça?

**Le sénateur Di Nino :** J'ai quelques questions à vous poser. Je veux tout d'abord revenir sur un commentaire du président.

Ce texte a été présenté comme un projet de loi destiné à aider un groupe d'équipes de hockey. Il est en vérité destiné à venir en aide à toute équipe à but non lucratif de sport ou de loisir qui fait partie d'un programme respectant certaines règles, afin de ne pouvoir en abuser. Est-ce exact?

**M. Fitzpatrick :** Vous avez tout à fait raison.

**Le sénateur Di Nino :** Il ne s'agit donc pas uniquement d'équipes de hockey, même si c'est probablement leur situation qui a justifié au départ la réaction de ce projet de loi.

**M. Fitzpatrick :** Oui.

**Le sénateur Di Nino :** Ma seconde question a été soulevée au Sénat par le sénateur Tkachuk quand il a présenté le projet de loi. Il donnait l'impression d'accorder un allègement fiscal à de jeunes hommes au lieu de jeunes femmes.

Les ligues de hockey n'interdisent pas nécessairement aux femmes de jouer, mais étant donné la portée de ce projet de loi, qui s'applique aux équipes de sports et aux programmes récréatifs de toutes sortes, il touche les deux sexes. Il ne doit en aucun cas être perçu comme voulant favoriser les garçons par opposition aux filles. Est-ce exact?

**M. Fitzpatrick :** Hailey Wickenheiser, de la Saskatchewan, est une bonne joueuse de hockey. Les filles s'impliquent continuellement dans le hockey. Il y a également des clubs de natation, de danse, de soccer et toutes sortes d'organisations de nos jours.

S'il s'avère que ce sont des organismes à but non lucratif qui imposent à de jeunes femmes de moins de 21 ans d'aller vivre à l'extérieur de chez elles, et d'y trouver pension et logement, elles pourraient se prévaloir des dispositions du projet de loi.

**Le sénateur Di Nino :** Je vous remercie de cette précision. Si j'ai bien compris, le projet de loi s'appliquerait également de façon rétroactive en remontant deux à quatre ans en arrière. Est-ce bien le cas?

**M. Fitzpatrick :** Non, je ne crois pas que ce soit le cas.

**Le sénateur Di Nino :** Il n'a pas de caractère rétroactif?

**Mr. Fitzpatrick:** If we get Royal Assent, the clock would start going forward.

**Senator Di Nino:** There is no retroactivity?

**Mr. Fitzpatrick:** Right, but they would sure be happy if they could start in the fall without this thing on their minds.

**The Chairman:** My understanding is that there was a retroactivity clause in the House that was removed through amendment. Is that correct?

**Mr. Fitzpatrick:** There have been two or three bills on this. With regard to that particular question, I am not absolutely certain whether that happened. You are probably right.

**The Chairman:** Yes, that is my information.

**Senator Di Nino:** Just for the purposes of our audience and for the record, this bill had been passed by the House in 2004 and it died on the Order Paper when the election was called. Is that correct?

**Mr. Fitzpatrick:** No. That was a different bill.

**Senator Di Nino:** Was it similar to this?

**Mr. Fitzpatrick:** My good friend Roy Bailey, whom many of you might know, championed the cause in that Parliament. It was really his bill, although it was in someone else's name. We jockeyed around, but it was Roy Bailey who pushed that bill through.

The bill was flawed. We were trying to increase the basic personal exemption of \$8,000 to a higher figure, and then we realized far too late that the bill would not provide relief because EI and the Canada Pension Plan start right at the beginning and the personal exemption does not provide you with any relief for that. It was pointed out at committee that that would not help us. Therefore, on this bill, we started with that premise and drafted the bill quite differently, in a way that would address that concern.

**Senator Di Nino:** The issue has been around for a while. That was the point I was trying to make.

**Mr. Fitzpatrick:** Yes. It has been around for quite a few years.

**Senator Di Nino:** Are you aware of any other sports or recreational organizations that the Canada Revenue Agency has exempted to date?

**Mr. Fitzpatrick:** No, but either section 7 or section 8 of the Income Tax Act has a set of exemptions. For example, there are exemptions for churches and for the cost of musical instruments for people in the arts and culture community. If you go through the act, there seem to be exemptions where there are anomalies where if you apply the law across the board you will hurt some people who fall between the cracks. Why could legitimate amateur sports in this country not be in that group? I did not see anything

**M. Fitzpatrick :** L'horloge se mettra en marche lorsque nous obtiendrons la sanction royale.

**Le sénateur Di Nino :** Il n'a pas de caractère rétroactif?

**M. Fitzpatrick :** C'est exact, mais ils seraient certainement ravis si, cet automne, ils pouvaient débiter la saison en étant débarrassés de cette préoccupation.

**Le président :** Je croyais qu'une disposition rétroactive avait été étudiée en Chambre, puis retirée par un amendement. Est-ce exact?

**M. Fitzpatrick :** Il y a eu deux ou trois projets de loi sur cette question. En ce qui concerne cette question particulière, je ne suis pas du tout sûr que cela ce soit produit. Vous avez probablement raison.

**Le président :** Oui, c'est ce qu'on m'a dit.

**Le sénateur Di Nino :** Afin que tous soient au courant et pour que cela figure au procès-verbal, ce projet de loi a été adopté par la Chambre en 2004 et il est mort au *Feuilleton* lors du déclenchement de l'élection. Est-ce exact?

**M. Fitzpatrick :** Non. Il s'agissait d'un autre projet de loi.

**Le sénateur Di Nino :** Était-il comparable à celui-ci?

**M. Fitzpatrick :** Mon bon ami Roy Bailey, que nombre d'entre vous connaissent, a défendu cette cause au Parlement. Il s'agissait de son projet de loi, même si c'est quelqu'un d'autre qui l'a présenté. Nous avons manigancé un peu, mais c'est Roy Bailey qui en était l'âme.

Ce projet de loi reposait sur de mauvaises bases. Nous avons essayé d'accroître le montant d'exemption personnelle de base de 8 000 \$ pour le porter à un montant plus élevé, pour réaliser ensuite, beaucoup trop tard, que cela n'apporterait aucun allègement parce que les prélèvements au titre de l'assurance-emploi et du Régime de pensions du Canada commencent dès les premières sommes gagnées et que l'exemption personnelle de base n'apporte aucun soulagement dans ce domaine. On nous a signalé lors d'une réunion en comité que cela n'apporterait aucune aide. Pour ce projet de loi, nous avons donc tenu compte de ce que nous avions appris auparavant et rédigé le texte de façon sensiblement différente, afin d'apporter une solution à nos préoccupations.

**Le sénateur Di Nino :** Cette question est analysée depuis un certain temps. C'est ce que je voulais signaler.

**M. Fitzpatrick :** Oui. Cela fait quelques années qu'on s'y intéresse.

**Le sénateur Di Nino :** Savez-vous s'il y a d'autres organisations sportives ou récréatives auxquelles l'Agence du revenu du Canada a accordé des exemptions jusqu'à ce jour?

**M. Fitzpatrick :** Non, mais les articles 7 et 8 de la Loi de l'impôt sur le revenu définissent une série d'exemptions. C'est ainsi qu'il y en a pour les églises, pour le coût des instruments de musique, pour les artistes et pour les gens du milieu de la culture. Si vous étudiez la loi, vous constaterez qu'il y a des exemptions visant à corriger des anomalies, quand une application à la lettre aurait des effets néfastes sur certaines personnes qui passent entre les mailles du filet. Pourquoi nos sports réellement amateurs ne



in those exemptions that ever applied to amateur sports, which are a big part of the culture in our society and which should be encouraged, especially when you look at type 2 diabetes among young people. Senator, we should be doing everything we can to encourage our young people to get active or they will not be around when they get to be my age or your age.

**Senator Di Nino:** You made your case eloquently about the fairness and the way of life particularly in the smaller cities and small-town Canada.

Does this require the Royal Prerogative?

**Mr. Fitzpatrick:** You will have to help me out on that.

**Senator Di Nino:** Since this is a money bill, does it require the Royal Prerogative?

**Mr. Fitzpatrick:** The Speaker in our House, with the standing orders, and so on, would have reviewed the bill, and he must make a determination on it. He has let the bill proceed, so I think we are all right. The answer is no.

**Senator Di Nino:** It was dealt with by the Speaker. That is an issue that will undoubtedly come up in our debates.

**Mr. Fitzpatrick:** I think the Minister of Finance and the Prime Minister of the country have supported the bill as well. That is key. I would not try to get a bill through without the Minister of Finance onside, who was a pretty good hockey player in his day, too.

**Senator Di Nino:** The Minister of Finance was a great hockey player.

**The Chairman:** Thank you for those questions and the points of clarification. We will suspend briefly for a change of witnesses. Mr. Fitzpatrick, you are welcome to stay. We will have representatives from the Department of Finance. You will understand that all of the honourable senators here have sympathy towards the specific example that you gave. We are all supportive of small town athletic activities and other activities. However, as I pointed out earlier, this bill is much broader than the hockey team. Therefore, I think it is incumbent upon us as a committee of national finance to understand the impact of this bill on the public generally and on the public purse.

**Mr. Fitzpatrick:** May I make one comment before I leave? I think that this bill is worded quite tightly to prevent a lot of unintended consequences from occurring. I practiced law for a number of years, and I want to emphasize that to bring yourself within the ambit of that small, little amendment there are a fair number of hoops you would have to go through to qualify. It is not like we are opening the doors. Many of these things came from the Department of Finance to ensure that. I want to address that concern.

pourraient-ils pas faire partie de ce groupe? Je n'ai rien vu dans ces exemptions qui se soit jamais appliqué aux sports amateurs. Ceux-ci constituent pourtant un volet important de la culture de notre société, qu'il faudrait encourager, en particulier quand vous voyez le taux de diabète de type II chez les jeunes. Sénateur, nous devrions faire tout en notre pouvoir pour inciter nos jeunes à participer à des activités, ou alors ils ne seront plus là à mon âge ou au vôtre.

**Le sénateur Di Nino :** Vous avez défendu avec éloquence l'équité et le mode de vie propre aux petites villes du Canada.

Ce projet de loi nécessite-t-il de recourir à la prérogative royale?

**M. Fitzpatrick :** Je n'ai pas la réponse et je compte sur vous pour me le dire.

**Le sénateur Di Nino :** Comme il s'agit d'un projet de loi de finances, faut-il recourir à la prérogative royale?

**M. Fitzpatrick :** Le Président du Sénat devra étudier le projet de loi, en regard du règlement, dans cette perspective et trancher. Il a laissé le projet de loi aller de l'avant, et je crois donc que nous avons raison. La réponse est non.

**Le sénateur Di Nino :** C'est une question que le Président a tranchée. Elle fera sans aucun doute surface dans nos débats.

**M. Fitzpatrick :** Je crois que le ministre des Finances et le premier ministre ont également appuyé ce projet de loi. C'est essentiel. Je n'essayerai pas de faire adopter un projet de loi sans l'appui du ministre des Finances, qui était un assez bon joueur de hockey à son époque, également.

**Le sénateur Di Nino :** Le ministre des Finances jouait très bien au hockey.

**Le président :** je vous remercie de ces questions et de cette précision. Nous allons suspendre brièvement la séance pour changer de témoins. Monsieur Fitzpatrick, vous pouvez bien évidemment rester. Nous allons entendre des représentants du ministère des Finances. Vous avez réalisé que tous les sénateurs présents font preuve de sympathie envers l'exemple précis que vous avez donné. Nous voulons tous appuyer les activités sportives dans les petites villes, et d'autres activités. Toutefois, comme je l'ai indiqué précédemment, la portée de ce projet de loi va bien au-delà des équipes de hockey. Je crois donc qu'il nous incombe, comme comité des finances nationales, de bien saisir les répercussions de ce projet de loi sur le public en général, et sur sa bourse en particulier.

**M. Fitzpatrick :** Puis-je fais un commentaire avant de partir? Je crois que la formulation de ce projet de loi est suffisamment rigoureuse pour empêcher qu'il ait beaucoup de conséquences fortuites. Je pratique le droit depuis de nombreuses années et je veux insister sur le fait que, pour bénéficier de ce petit amendement, vous allez devoir franchir un certain nombre d'étapes pour devenir admissibles. Nous n'ouvrons pas les portes en grand. Nombre de ces mesures sont venues du ministère des Finances pour s'en assurer. Je voulais répondre à cette préoccupation.

**The Chairman:** We appreciate that comment, and we congratulate you on your initiative. Private member's bills are not easy; they are an uphill battle. You have this one through the House of Commons and you are now before the Senate.

**Mr. Fitzpatrick:** Unanimously so.

**The Chairman:** We congratulate you on that.

We will now proceed, honourable senators, with the second part of this meeting.

We are very pleased to have with us officials from the Tax Policy Branch of Department of Finance: Mr. Gérard Lalonde, Director, Tax Legislation Division; and Mr. Edward Short, Senior Tax Policy Officer. Gentlemen, do you have any introductory comments, or would you like to go directly to questions?

**Gérard Lalonde, Acting Director, Tax Legislation Division, Tax Policy Branch, Department of Finance Canada:** My only comment is that I must correct the record yet again. I am an acting director, not a full-fledged one; maybe some day.

**The Chairman:** If we keep announcing you as fully fledged then maybe one day it will happen.

**Mr. Lalonde:** I would also comment that I am happy to be here. It is always a pleasure to come to this committee. We are open for questions.

[Translation]

**Senator Fox:** Mr. Lalonde, I would like to hear you talk about tax policy. Are there any tax policy problems in this approach? Mr. Fitzpatrick's initiative is an excellent one. But, whereas it is really justified, it does seem to target one quite specific area. Does this pose any public policy problems?

[English]

**Mr. Lalonde:** First, our minister is behind this bill. Insofar as our department is concerned, our minister is the top word on tax policy. Do we have a tax policy concern with this bill? Not from that perspective, no.

[Translation]

**Senator Fox:** It is an excellent initiative, but I wonder if it can apply to specific groups. Has the department considered how widely this policy might apply in other areas? Other sports come to mind as well. For example, I sit on the board of directors of Tennis Canada; does this apply to the young players who go to the training centre in Montreal? Should culture be treated in the same way? If the bill errs in anything, it is in not mentioning that. Unless that you are telling us that

**Le président :** Nous vous remercions de ce commentaire et nous vous félicitons de votre initiative. Les projets de loi émanant d'un député ne sont pas faciles et il faut mener une rude bataille. Le vôtre a franchi les étapes à la Chambre des communes et se trouve maintenant devant le Sénat.

**M. Fitzpatrick :** Et il a été adopté à l'unanimité.

**Le président :** Nous vous en félicitons.

Nous allons maintenant passer, messieurs les sénateurs, à la seconde partie de cette réunion.

Nous sommes ravis d'avoir parmi nous des fonctionnaires de la Direction de la politique de l'impôt du ministère des Finances : M. Gérard Lalonde, directeur, Division de la législation de l'impôt, et M. Edward Short, agent principal, Politique de l'impôt. Messieurs, avez-vous des remarques préliminaires ou préférez-vous passer directement aux questions?

**Gérard Lalonde, directeur par intérim, Division de la législation de l'impôt, Direction de la politique de l'impôt, ministère des Finances Canada :** Mon seul commentaire est que je dois encore une fois apporter une correction à ce que vous venez de dire. Je suis directeur par intérim et non pas de plein droit. Un jour peut-être...

**Le président :** Si nous continuons à vous présenter comme étant de plein droit, alors vous le serez peut-être un jour.

**M. Lalonde :** J'aimerais également vous dire que je suis ravi d'être ici. C'est toujours un plaisir de comparaître devant ce comité. Nous sommes prêts pour les questions.

[Français]

**Le sénateur Fox :** Monsieur Lalonde, j'aurais aimé vous entendre parler de politique fiscale. Existe-t-il des problèmes de politique fiscale concernant cette approche? C'est une excellente initiative de M. Fitzpatrick. Cependant, si c'est vraiment une approche justifiée, elle semble cibler un secteur assez particulier. Est-ce que cela occasionne des problèmes de politique publique?

[Traduction]

**M. Lalonde :** Tout d'abord, notre ministre appuie ce projet de loi. Dans la mesure où notre ministère est concerné, notre ministre a le dernier mot sur la politique fiscale. Avons-nous des préoccupations en matière de politique fiscale avec ce projet de loi? De ce point de vue, non.

[Français]

**Le sénateur Fox :** C'est une excellente initiative, mais je me demande si cela peut s'appliquer à des groupes restreints. Le ministère a-t-il pensé à l'étendue de l'application de cette politique pour d'autres secteurs? On peut penser à d'autres sports également. Je siège, par exemple, au conseil d'administration de Tennis Canada; cela s'applique-t-il aux jeunes qui se rendent au Centre de formation de Montréal? Le secteur culturel devrait-il être traité de la même façon? Si le projet de loi prêche par quelque



the specific target is employers' recreational programs. But that seems to be a bit restrictive as a focus.

[English]

**Mr. Lalonde:** As the honourable member from the other place mentioned, there are a number of constraints in this bill, and some of them have been put in with the help of the Department of Finance Canada and, more particularly, Mr. Short, who is with me here today. He pointed out a number of deficiencies not only with the previous bill that was proposed in the previous session but also with this bill.

Clearly, you have to meet a number of conditions to fit under this bill. You have to be in receipt of an allowance for housing; you have to be under 21 years of age; you have to be in a recreation program; you cannot be the coach, et cetera; it has to be a registered charity recognized under paragraph 149(1)(l) of the act.

Are there teams other than hockey teams that could possibly fit all these parameters? Probably. If you are going to extend this to hockey teams, would it be appropriate to extend this to other sports teams in the same situation? It seems apparent that the answer would be yes.

[Translation]

**Senator Fox:** I certainly do not want to put the survival of the bill in jeopardy. On the contrary, I think it is a good bill. I am just searching for answers as to why the department did not expand its scope.

It is fine for hockey. But why not apply it to the kids at Tennis Canada's national training centre who get an allowance to go there? This should also apply to the kids who go to the École Vincent d'Indy and the National Theatre School in Montreal. I have a hard time understanding why the bill does not apply to other situations *mutatis mutandis*, as my Jesuit teachers used to say.

[English]

**Mr. Lalonde:** To start off, this is a private member's bill and not one from the Department of Finance Canada. The history behind the policy of this bill is something that we did not have a primary input into. We were looking at the technical efficacy of the bill in doing what it proposes to do.

[Translation]

**Senator Fox:** In most provinces in Canada, a single department collects taxes. In Quebec, there are two. With this bill, would Revenue Quebec apply the same principles as the Canada Revenue Agency?

chose, c'est à tout le moins par son silence à ce sujet. À moins que vous nous disiez que les programmes récréatifs des employeurs soit l'expression désignée. Mais cela me semble assez restrictif comme présentation.

[Traduction]

**M. Lalonde :** Comme monsieur le député l'a indiqué, ce projet de loi impose un certain nombre de restrictions, et certaines d'entre elles ont été élaborées avec l'aide du ministère des Finances du Canada, et plus précisément avec celle de M. Short, qui est avec moi aujourd'hui. Il a souligné un certain nombre de lacunes qui étaient présentes non seulement dans le projet de loi précédent mais qui avaient aussi fait l'objet de propositions à la session précédente avec ce projet de loi.

Il est manifeste qu'il faut respecter un certain nombre de conditions pour que les dispositions de ce projet de loi s'appliquent. Vous devez recevoir une allocation pour le logement, avoir moins de 21 ans, être inscrit dans un programme récréatif. Vous ne pouvez pas être un entraîneur, et cetera. L'organisme doit être un organisme de bienfaisance reconnu en vertu de l'alinéa 149(1)l) de la loi.

D'autres équipes que des équipes de hockey pourraient-elles respecter ces paramètres? Probablement. Si vous accordez ces mesures aux équipes de hockey, y aurait-il lieu de les accorder à des équipes d'autres sports dans la même situation? Il semble évident que la réponse devrait être oui.

[Français]

**Le sénateur Fox :** Je ne veux surtout pas mettre en jeu la survie du projet de loi. Au contraire, je crois qu'il s'agit d'un bon projet de loi. Je m'interroge plutôt à savoir pourquoi le ministère n'a pas élargi l'application de cette mesure.

Pour le hockey, ça va. Mais pourquoi ne pas appliquer cela aux jeunes qui étudient au centre de formation national de Tennis Canada et qui reçoivent une allocation pour y aller? Cela devrait également s'appliquer aux jeunes qui fréquentent l'école Vincent-d'Indy et l'École nationale de théâtre à Montréal. J'ai de la difficulté à comprendre pourquoi la mesure ne s'applique pas *mutatis mutandis*, comme disaient mes professeurs jésuites.

[Traduction]

**M. Lalonde :** Pour débiter, il s'agit d'un projet de loi émanant d'un député et non pas du ministère des Finances Canada. Nous n'avons pas participé à la rédaction de ce projet de loi dès le début. Nous avons étudié son efficacité technique pour atteindre l'objectif visé.

[Français]

**Le sénateur Fox :** Dans la plupart des provinces canadiennes, un seul ministère perçoit les impôts. Au Québec, il y en a deux. Avec ce projet de loi, est-ce que Revenu Québec appliquera les mêmes principes que l'Agence du revenu du Canada?

[English]

**Mr. Lalonde:** No, they would have to make their own amendments. Insofar as this applies to the Employment Insurance Act, that would carry through; for QPP, they would have to do their own amendments.

[Translation]

**Senator Fox:** Let us take triple A midget hockey teams in Quebec as an example. They are probably much the same as the ones that Mr. Fitzpatrick is talking about, but their tax situation is different. As long as the Government of Quebec does not follow suit, the \$350 amount will be taxed provincially, and a young hockey player in Flin Flon will then have an advantage that a player in Chicoutimi does not.

[English]

**Mr. Lalonde:** There are a number of instances where the tax law in the province of Quebec differs from the tax law federally.

**Senator Fox:** You are giving me a bureaucratic answer. Have you started any negotiations or talks with the government of Quebec to see if this policy, which will be applied by Canada Revenue Agency, would be applied by Revenue Quebec?

**Mr. Lalonde:** We have not. This is not a government bill; it is a private member's bill.

**Senator Ringuette:** It is supported by your minister.

**Mr. Lalonde:** It is supported by our minister but it is not the government's bill.

**Senator Fox:** Your answer is frustrating me a great deal. I find it is a terribly bureaucratic answer. I would hope that once this bill is passed, someone would get off their behinds in the department and go to see Revenue Quebec. If your minister really believes in this bill, he should believe that it ought to apply the same way across the country and not discriminate between teams in various parts of the country.

I am sorry to raise my voice but your answer is frustrating me. Sure, the bill is not as extensive as I would like to see, but I would be the last to say the bill should not go through because it is not as extensive as I would like because it does not apply to other sectors. There is one thing that grates on me a great deal, which is to say that it will not have an even-handed application across the country. I am terribly disappointed to hear you say — I am not saying that the minister said this, but you are sort of saying — that you will just sit on your behinds if this is passed and not initiate any talks with other governments to ensure that there is even-handed application and that there is no discrimination between hockey players, whether they are in Flin Flon or in Chicoutimi.

**Mr. Lalonde:** The Province of Quebec does keep a close eye on what we are doing federally. For the most part, they come to us when they see federal income tax changes having

[Traduction]

**M. Lalonde :** Non, ils devraient adopter leurs propres amendements. Dans la mesure où cela concerne la Loi sur l'assurance-emploi, cela ne poserait pas de problème. Pour RRQ, ils devraient adopter leurs propres amendements.

[Français]

**Le sénateur Fox :** Prenons l'exemple des équipes midget 3A au Québec. Elles sont probablement semblables à celles dont parle M. Fitzpatrick, mais le traitement fiscal n'est pas le même. Tant et aussi longtemps que le gouvernement du Québec n'emboîtera pas le pas, la somme de 350 \$ sera taxée au niveau provincial et le joueur de hockey de Flin Flon aura alors un avantage que le joueur de Chicoutimi n'aura pas.

[Traduction]

**M. Lalonde :** Il y a bon nombre de cas dans lesquels le régime fiscal du Québec diffère de celui du fédéral. Vous me donnez une réponse bureaucratique.

**Le sénateur Fox :** Avez-vous entamé des négociations ou des discussions avec le gouvernement du Québec pour voir si cette politique, qui sera appliquée par l'Agence du revenu du Canada, sera également appliquée par Revenu Québec?

**M. Lalonde :** Non. Nous ne l'avons pas fait. Ce n'est pas un projet de loi du gouvernement, c'est un projet de loi émanant d'un député.

**Le sénateur Ringuette :** Il est appuyé par votre ministre.

**M. Lalonde :** Il est appuyé par notre ministre mais ce n'est pas un projet de loi du gouvernement.

**Le sénateur Fox :** Votre réponse me frustre beaucoup. Je la trouve horriblement bureaucratique. J'aurais espéré qu'une fois le projet de loi adopté, quelqu'un se tiendrait debout au ministère et entrerait en relation avec Revenu Québec. Si votre ministre croit réellement en ce projet de loi, il devrait estimer qu'il doit s'appliquer de la même façon partout au pays et ne pas permettre de discrimination entre les équipes de diverses régions du pays.

Je suis navré d'élever la voix mais votre réponse me frustre. Il est évident que la portée de ce projet de loi n'est pas aussi vaste que je l'aurais aimé, mais je serai le dernier à affirmer qu'il ne faut pas l'adopter parce que sa portée n'est pas aussi vaste que je l'aurais souhaité, parce qu'il ne s'applique pas à d'autres secteurs. Il y a une chose qui m'irrite beaucoup, à savoir que ce projet de loi ne sera pas appliqué de la même façon partout au pays. Je suis très déçu de vous entendre dire — je ne dis pas que le ministre l'a dit, mais vous le faites d'une certaine façon — que s'il est adopté, vous allez vous contenter d'attendre sans entamer de discussions avec d'autres gouvernements pour vous assurer qu'il est appliqué de la même façon partout et qu'il n'y a pas de discrimination entre les joueurs de hockey, qu'ils viennent de Flin Flon ou de Chicoutimi.

**M. Lalonde :** La province de Québec suit attentivement ce que nous faisons au gouvernement fédéral. Dans la plupart des cas, ce sont eux qui s'adressent à nous quand ils s'aperçoivent que nous



been done and they move proactively on their part. We do not generally go and lobby them to follow suit with changes to the federal act.

**Senator Fox:** I hope Mr. Fitzpatrick has more gumption than the department has and that he takes his crusade — or gets another member to take his crusade — to the Government of Quebec.

[Translation]

**Senator Biron:** Can this apply to competitive ski teams? Can it extend to the activities of not-for-profit organizations?

**Senator Ringuette:** It has to be done through a not-for-profit organization.

[English]

**Mr. Lalonde:** First, we have not done an in-depth assessment of every recreational team in Canada to determine whether that particular team would fit within this provision. Again, this is not a government bill; it is a private member's bill. We tried to ensure that it technically does what it was proposed to do, and I think we have been some help in that respect.

Should a ski team fit each and every one of these requirements in this bill? There is no reason why not.

[Translation]

**Senator Ringuette:** I am disappointed that a member of Parliament has to work for three years to put forward a bill to address an agency's lack of vision. When this bill was tabled in the House of Commons for the first time, did you have discussions with the Canada Revenue Agency?

[English]

**Mr. Lalonde:** I did not personally; my predecessors did. This issue arose as a result of a decision that a claim made by a hockey player was valid and had to be paid out of the Employment Insurance program because this person was an employee. In the other place, I mistakenly said that the decision was made by a court, but I gather it was by an Employment Insurance referee. Having let the issue out into the open, the Canada Revenue Agency looked at it and concluded, based on existing jurisprudence, that these people were employees and that therefore Employment Insurance premiums should have been withheld. That was sort of the beginning of this issue.

**Senator Ringuette:** Yes, but you have to understand that this bill in its current state does not remove the onus from the non-profit leagues to be seen as an employer for the \$50 to \$200 they might provide for a bottle of Pepsi after the weekend game. To me, this is very frustrating.

avons apporté des modifications à la législation fiscale fédérale, et ce sont eux qui agissent. En règle générale, nous n'allons pas les voir ni n'exerçons de pressions sur eux pour qu'ils adoptent les mêmes modifications que dans la loi fédérale.

**Le sénateur Fox :** J'espère que M. Fitzpatrick a plus de bon sens que le ministère et qu'il poursuivra sa croisade ou qu'il demandera à un autre député de la poursuivre auprès du gouvernement du Québec.

[Français]

**Le sénateur Biron :** Est-ce que cela peut s'appliquer aux équipes de compétition de ski? Est-ce que ça peut s'étendre aux activités des organismes à but non lucratif?

**Le sénateur Ringuette :** Il faut que cela se fasse à travers une organisation à but non lucratif.

[Traduction]

**M. Lalonde :** Tout d'abord, nous n'avons pas procédé à une évaluation détaillée de toutes les équipes récréatives au Canada afin de déterminer lesquelles bénéficieraient précisément de cette disposition. Une fois encore, ce n'est pas un projet de loi du gouvernement mais émanant d'un député. Nous essayons de nous assurer que, d'un point de vue technique, il fait bien ce qu'il prétend faire et je crois que nous avons été utiles dans ce domaine.

S'il s'avère qu'une équipe de ski respecte toutes les exigences de ce projet de loi? Il n'y a pas de raison que cela ne se produise pas.

[Français]

**Le sénateur Ringuette :** Je suis déçue à l'idée qu'un député doive travailler pendant trois ans pour présenter un projet de loi issu d'un manque de vision de l'Agence. Lorsque ce projet de loi a été présenté pour la première fois à la Chambre des communes, il y a trois ans, avez-vous discuté avec l'Agence du revenu du Canada?

[Traduction]

**M. Lalonde :** Pas moi personnellement. Mon prédécesseur oui. La question s'est présentée à la suite d'une décision voulant que la demande formulée par un joueur de hockey soit valide et qu'il ait fallu lui verser des prestations dans le cadre du programme d'assurance-emploi parce que cette personne était un employé. Par contre, j'ai affirmé par erreur qu'il s'agissait de la décision d'un tribunal alors que je crois qu'il s'agissait de celle d'un arbitre de l'assurance-emploi. Comme cette question n'avait pas été résolue, l'Agence du revenu du Canada l'a étudiée et a conclu, en s'appuyant sur la jurisprudence actuelle, que ces gens sont des employés et qu'il faut donc retenir les cotisations d'assurance-emploi. C'est comme ça que tout a commencé.

**Le sénateur Ringuette :** Oui, mais vous devez comprendre que ce projet de loi, dans son état actuel, n'empêche pas que les ligues à but non lucratif soient perçues comme des employeurs pour les montants de 50 à 200 \$ qu'elles peuvent verser pour une bouteille de Pepsi après une partie de fin de semaine. Je trouve cela très frustrant.

I agree with Senator Fox on one issue: I find that too often, as parliamentarians, we have to confront the bureaucracy on policy. You do not have to have a doctorate in the Income Tax Act to look at this and to talk with the agency. I believe that this bill still, with regard to the agency ruling, will put the onus again on the hockey league as the employer-employee relationship.

**Mr. Lalonde:** This bill does not do that. It relieves, to some extent, the impact of that.

The point is that the Canada Revenue Agency did conclude, although it was under some pressure not to conclude, that there was an employee-employer relationship. We cannot change that. There either is an employer-employee relationship or there is not.

**Senator Ringuette:** It is because of the living allowance or because of the room and board allowance?

**Mr. Lalonde:** It is because of all the facts and circumstances involved with the arrangement between the hockey players and the teams. There is a great deal of jurisprudence as to when an employer-employee relationship exists and when it does not, and it is not always clear. A number of conditions apply, including whether the employer provides the tools necessary for the employment; whether the employer provides direction; whether the reputed employee is a contractee and does what he does professionally as a service provided to the employer; whether he does what the employer tells him to do; whether he goes where the employer tells him to go.

**Senator Ringuette:** Have you looked at all those factors?

**Mr. Lalonde:** I did not. The Canada Revenue Agency did.

**Senator Ringuette:** Have you looked at all these factors with the Canada Revenue Agency in order to help members of Parliament create a bill that would remove this impediment for non-profit amateur organizations and the young people they are helping out?

**Mr. Lalonde:** We take no joy in this bill, and I personally take no joy from this line of questioning. My predecessor did talk to the Canada Revenue Agency. It was done at a very high level. It was studied very carefully and the Canada Revenue Agency could not ignore the situation.

**Edward Short, Senior Teax Policy Officer, Tax Policy Branch, Department of Finance Canada:** I was present at one of those meetings that took place after the assessments had been raised and the issue was before the Tax Court. The teams settled, so we do not have the benefit of a decision in the court on these specific facts.

Mr. Fitzpatrick has made a legitimate suggestion that it is debatable whether, in the case of a player-coach relationship, there should necessarily be an employer-employee relationship. There may be circumstances in which that is the case. Remuneration for living expenses is usually a factor to look at

Je suis d'accord avec le sénateur Fox sur un sujet : je trouve que, trop souvent, comme parlementaires, nous devons affronter la bureaucratie sur des questions de politique. Vous n'avez pas besoin d'avoir un doctorat en fiscalité pour examiner cette question et parler avec l'Agence. Je crois que ce projet de loi, en ce qui concerne la décision de l'Agence, continuera à imposer le fardeau de la preuve à la ligue de hockey dans la relation employeur-employé.

**M. Lalonde :** Ce n'est pas ce que fait ce projet de loi. Il allège, dans une certaine mesure, les répercussions de cette décision.

Le problème est que l'Agence du revenu du Canada a conclu, même si elle a subi des pressions pour ne pas le faire, qu'il y avait une relation employé-employeur. Nous ne pouvons pas modifier cette décision. Il y a une relation employé-employeur ou il n'y en a pas.

**Le sénateur Ringuette :** Est-ce causé par l'allocation de subsistance ou à l'allocation pour la pension et le logement?

**M. Lalonde :** C'est à cause de tous les faits et de toutes les conditions de l'entente entre les joueurs de hockey et les équipes. Il y a une vaste jurisprudence pour déterminer s'il y a ou non une relation employeur-employé, et ce n'est pas toujours clair. Pour répondre par l'affirmative, il faut un certain nombre de conditions comme, par exemple, que l'employeur fournisse les outils nécessaires à l'emploi, qu'il donne des directives; il faut préciser si le supposé employé est un exécutant et fait ce qu'il fait à titre professionnel comme un service fourni à l'employeur, préciser s'il fait ce que l'employeur lui dit de faire, s'il va où l'employeur lui dit d'aller.

**Le sénateur Ringuette :** Avez-vous étudié tous ces aspects?

**M. Lalonde :** Je ne l'ai pas fait. L'Agence du revenu du Canada l'a fait.

**Le sénateur Ringuette :** Avez-vous étudié tous ces aspects avec l'Agence du revenu du Canada afin d'aider les députés et les sénateurs à concevoir un projet de loi qui éliminerait cette nuisance pour les organismes amateurs à but non lucratif et pour les jeunes qu'ils aident?

**M. Lalonde :** Ce projet de loi ne nous procure aucun plaisir et cette série de questions ne m'en procure aucun à titre personnel. Mon prédécesseur s'est entretenu avec l'Agence du revenu du Canada. Les discussions ont eu lieu à un très haut niveau. La question a été étudiée très soigneusement et l'Agence du revenu du Canada ne pouvait pas ignorer la situation.

**Edward Short, agent principal de la politique de l'impôt, Direction de la politique de l'impôt :** J'étais présent à l'une de ces réunions qui a eu lieu après que les avis de cotisation aient été envoyés et alors que la question était devant la Cour canadienne de l'impôt. Les équipes ont réglé hors cour et nous ne disposons donc pas d'une décision de la cour sur ces aspects précis.

M. Fitzpatrick a fait une suggestion légitime à l'effet qu'il soit possible de débattre, dans le cas d'une relation joueur-entraîneur, s'il s'agit nécessairement d'une relation employeur-employé. Il peut y avoir des situations dans lesquelles c'est le cas. Le versement d'une rémunération destinée à couvrir les frais de



to determine whether there was compensation paid to that person in return for their services. Does that mean that that should apply in the case of all players or for small amounts? That depends on the circumstances of each player. As Mr. Lalonde said, it is for the Canada Revenue Agency to make that determination on a case-by-case basis.

We have received representations from others in the non-profit sector asking that there be clarification on whether people who work in that sector are employees or are self-employed. We have always relied on the common law, the case law. The principles for establishing whether someone is an employee versus self-employed are well-established. We do not think it is necessary for us to initiate a new policy for any particular sector to decide when someone should be considered not to be an employee.

As Mr. Lalonde said, this all began with the case of one hockey player who had claimed Employment Insurance benefits and was initially denied those benefits. The player asked for a review of that decision within the Canada Revenue Agency, and the agency decided that, based on the facts and circumstances for that particular hockey player, under the principles of common law that person was an employee. Therefore, that person was entitled to Employment Insurance benefits.

The flip side is that you must consider whether other hockey players in these leagues would also be entitled to those benefits and whether their employers should be responsible to make remittances for Employment Insurance. These bills have always been about Employment Insurance. Even this bill uses the Income Tax Act to avoid teams having to pay Employment Insurance premiums under the Employment Insurance Act.

**Senator Ringuette:** For \$300, as long as that \$300 is for board and lodging. As I said earlier, it does not remove the employer-employee decision of Canada Revenue Agency, because there is still the allowance. It is not a lot of money — \$50 to \$200 a month. I am not sure this is a solution. I do not see how it removes that employer-employee decision and it exempts only the \$300 a month from EI and CPP. Is that not the case?

**Mr. Short:** That is right, but I believe you are getting at the issue of whether these players should be considered to be employees. As I said, we fall back to the common law. We think the principles are established in the common law. Whether they will apply to every hockey player depends on the facts of the situation. A hockey player may be receiving an amount of compensation such that it could be said they are in an employer-employee relationship. We have not presented any proposals within the department to make a change for hockey players so that they would be different from other classes of employees. It is still up to each hockey player or each team to discuss with Canada Revenue Agency whether they have that kind of a relationship.

subsistance est en général un élément dont il faut tenir compte pour déterminer si une rémunération a été versée à cette personne en échange de ses services. Cela signifie-t-il qu'il devrait en être ainsi dans le cas de tous les joueurs ou pour de petits montants? Cela dépend de la situation particulière de chaque joueur. Comme l'a dit M. Lalonde, c'est une décision qui incombe à l'Agence du revenu du Canada au cas par cas.

D'autres membres du secteur à but non lucratif nous ont demandé de préciser si les gens qui travaillent dans ce secteur sont des employés ou des travailleurs autonomes. Nous nous sommes toujours fiés à la common law, à la jurisprudence. Les principes pour déterminer si quelqu'un est un employé ou un travailleur autonome sont bien définis. Il ne nous paraît pas nécessaire de préparer une nouvelle politique pour un secteur en particulier afin de décider quand quelqu'un ne doit pas être considéré comme un employé.

Comme l'a dit M. Lalonde, tout cela a commencé avec un joueur de hockey qui avait demandé des prestations d'assurance-emploi et qui se les était vues refuser au début. Le joueur a demandé à ce que la décision soit révisée par l'Agence du revenu du Canada, et, sur la base des faits et de la situation précise de ce joueur, en application des principes de la common law, il a été décidé que cette personne était bien un employé. Cette personne avait donc droit aux prestations d'assurance-emploi.

Le corollaire de ceci est que vous devez vous demander si les autres joueurs de hockey qui jouent dans ces ligues auraient droit à ces prestations et s'il incombe à leurs employeurs de procéder au versement des cotisations d'assurance-emploi. Ces projets de loi ont toujours traité de l'assurance-emploi. Ce projet de loi aussi passe par la Loi de l'impôt sur le revenu pour éviter aux équipes d'avoir à verser les cotisations d'assurance-emploi en vertu de la Loi sur l'assurance-emploi.

**Le sénateur Ringuette :** Sur un montant de 300 \$ et en autant que celui-ci soit destiné à la pension et au logement. Comme je l'ai dit précédemment, ce projet de loi ne renverse pas la décision de l'Agence du revenu du Canada, au sujet de la relation employeur-employé, parce qu'il y a encore une allocation. Ce n'est pas beaucoup d'argent, 50 à 200 \$ par mois. Je ne suis pas sûr que ce soit une solution. Je ne vois pas comment se soustraire aux conséquences de la décision sur la relation employeur-employé et ce projet de loi permet seulement de ne pas comptabiliser 300 \$ par mois pour l'assurance-emploi et le RPC. N'est pas le cas?

**M. Short :** C'est exact, mais je crois que vous en arrivez au point où il faut dire si ces joueurs doivent être considérés comme des employés. Comme je l'ai dit, nous nous en remettons à la common law. Nous sommes d'avis que les principes sont bien définis dans la common law. Qu'ils s'appliquent ou non à chaque joueur de hockey dépend de caractéristiques de sa situation. Un joueur de hockey peut recevoir une rémunération telle qu'il serait possible de dire qu'il y a une relation employeur-employé. Nous n'avons présenté aucune proposition au sein du ministère pour que les joueurs de hockey soient considérés de façon différente des autres catégories d'employés. Il incombe encore à chaque joueur de hockey ou à chaque équipe de discuter avec l'Agence du revenu du Canada pour déterminer s'il y a ou non ce type de relation.

**Senator Ringuette:** This is absolutely not solving the problem. From my perspective, this is just putting a little icing on the CRA policy. It is not dealing with the issue that Mr. Fitzpatrick wants to deal with.

**Mr. Short:** There is the basic personal exemption already under the Income Tax Act. In addition, the first \$1,000 of employment income is eligible for the Canada Employment Credit. Therefore, we are talking about someone who is receiving compensation and who, under the facts and circumstances, would be considered an employee of the hockey club. In order for them to be taxed on those earnings, they would have to be earning, in conjunction with other employment income, amounts greater than that.

**Senator Ringuette:** The determination from the Canada Revenue Agency was not to put the onus on the young hockey player, as I understand, but to put it on the team. The team did not do the source deductions and employer contributions for EI and CPP on the amounts paid to the players in the form of an allowance.

**Mr. Lalonde:** The issue of whether someone is an employee in terms of how they are providing services is certainly not restricted to hockey players. There are many cases where disputes occur as to whether someone is an employee. However, in circumstances where it is determined according to the law that someone is an employee, then it is up to the employer to withhold and submit those premiums to the Canada Revenue Agency. You are right. In the same way, my salary is subject to withholding tax for income tax. In this case, as Mr. Short has pointed out, the amounts are under that threshold. The employer is also required to withhold Canada Pension Plan and Employment Insurance in the same way that a young Canadian working in Tim Hortons has source deductions for EI and CPP. They might make \$50 a week or \$100 a week. Are Employment Insurance premiums withheld? Yes.

**Senator Ringuette:** The way in which the bill is written has nothing to do with non-profit organizations but it does have everything to do with the young athlete. The bill would give such kids an exemption of \$300 per month. Mr. Short, you just indicated that \$300 per month adds up to \$3,600 per year, which is less than half of the basic personal exemption. Therefore, in real terms, you are not giving anyone a break.

I say "you" because you indicated that your minister was supporting this, which I suppose is because it is not costing the Canada Revenue Agency so much as \$1.

**Mr. Lalonde:** We did not draft the bill because it is a private member's bill. It is quite a feat, as has been pointed out, to get a private member's bill to this stage.

[Translation]

**Senator Ringuette:** This is awful. I am going to stop, because, really, I have my answer. Once again, under the guise of helping a parliamentarian with a problem that I recognize is

**Le sénateur Ringuette :** Cela ne résout en rien le problème. De mon point de vue, cela ne fait que camoufler un peu la politique de l'ARC. Cela ne résout pas le problème soulevé par M. Fitzpatrick.

**M. Short :** Il s'agit de l'exemption personnelle de base déjà prévue par la Loi de l'impôt sur le revenu. De plus, le premier 1 000 \$ de revenu d'emploi peut bénéficier du crédit canadien pour emploi. Nous parlons donc de quelqu'un qui reçoit une rémunération et qui, étant donné les circonstances, serait considéré comme un employé d'un club de hockey. Pour que cette personne soit imposée sur ces gains, elle devrait avoir des gains, avec d'autres revenus d'emploi, supérieurs à cela.

**Le sénateur Ringuette :** L'Agence du revenu du Canada a décidé de ne pas imposer le fardeau de la preuve aux jeunes joueurs de hockey, mais à l'équipe, si je comprends bien. L'équipe n'avait pas procédé aux déductions à la source ni versé les cotisations d'employeur au titre de l'assurance-emploi et du régime de pension du Canada sur les montants versés aux joueurs sous forme d'une allocation.

**M. Lalonde :** La question de déterminer si une personne est un employé, en fonction de la façon dont elle assure ses services, ne touche certainement pas que les joueurs de hockey. Il y a de nombreux cas dans lesquels des différends surviennent quand il s'agit de dire si quelqu'un est un employé. Toutefois, s'il s'avère qu'une personne est un employé, au sens de la loi, il incombe à son employeur de retenir à la source ces cotisations et de les verser à l'Agence du revenu du Canada. Vous avez raison. De la même façon, mon salaire fait l'objet d'une retenue d'impôt. Dans ce cas, comme M. Short l'a signalé, les montants sont inférieurs au seuil. L'employeur est également tenu de retenir à la source les cotisations du Régime de pensions du Canada et de l'assurance-emploi de la même façon que pour un jeune Canadien travaillant chez Tim Hortons. Ils peuvent gagner 50 ou 100 \$ par semaine. Les cotisations d'assurance-emploi sont-elles retenues? Oui.

**Le sénateur Ringuette :** La façon dont le projet de loi est rédigé ne concerne en rien les organismes à but non lucratif mais bien les jeunes athlètes. Le projet de loi devrait accorder à ces enfants une exemption de 300 \$ par mois. Monsieur Short, vous venez d'indiquer que les 300 \$ par mois donnent 3 600 \$ par année, soit la moitié de l'exemption personnelle de base. En termes réels, vous n'accordez donc aucun allègement.

Je dis « vous » parce que vous avez précisé que votre ministre appuie ce projet de loi. J'imagine que c'est parce qu'il ne coûte même pas un dollar à l'Agence du revenu du Canada.

**M. Lalonde :** Nous n'avons pas rédigé le projet de loi parce que c'est un projet émanant d'un député. C'est presque un tour de force, comme on l'a indiqué auparavant, qu'un projet de loi émanant d'un député parvienne à cette étape.

[Français]

**Le sénateur Ringuette :** C'est épouvantable. Je vais arrêter parce que, en réalité, j'ai obtenu ma réponse. Encore une fois, sous le prétexte d'aider un parlementaire avec un problème dont je



legitimate, all that has been done with this bill is to mask the reality. Nothing is changed, not in the decision, not in the basic personal exemption. This gives us nothing, zero.

[English]

**Mr. Lalonde:** With all due respect, it is open to any private member to make a bill to do exactly what they want it to do. In this case, they wanted to exempt hockey players from Employment Insurance. Perhaps that is what could have been done and they should have done. It is not my bill; it is not my minister's bill; and it is not my department's bill.

**The Chairman:** We understand that point and we do not want you to become too defensive. The frustrations are coming out. We were told that this went through unanimously in the House of Commons. When legislation has been unanimously approved and then comes to us, we assume that it must be a well-drafted bill, but more and more frequently we find that it has hardly been looked at by anyone in the other place. The frustrations are coming through and if you are taking anything personally, I apologize for that.

**Senator Di Nino:** I want to verify one of the questions that I asked Mr. Fitzpatrick. We keep referring to hockey teams, but the bill as written is about sports and recreational programs that would qualify under the restrictions established by the bill. It is not exclusive to or does not exclude any sports or recreational programs, as long as they meet the requirements of being not-for-profit and for people under the age of 21 and the funds used for lodging, food and minor related expenses. Am I correct in making that assumption?

**Mr. Lalonde:** That is correct.

**Senator Di Nino:** That is all I wanted to clarify.

**Senator Nancy Ruth:** I have two questions. Mr. Short, what is the difference between this case and the case of a parent whose child goes into the teen years and receives a clothing allowance? Surely that is not deemed an employer-employee relationship.

I am a new senator and my mind is boggled in terms of how government works. I came from a meeting upstairs with some people in the Department of Justice Canada who were dealing with a private member's bill to amend the Divorce Act. When I asked whether the Canadian Bar Association's family law division or any provincial bar's family law division had been consulted, the answer was no. When I asked why, the answer was that it is a private member's bill.

Is it common across all departments in government that with a private member's bill you do not go out and search for other knowledge and reflections from civic groups?

reconnais qu'il est véritable, tout ce qu'on a fait avec ce projet de loi, c'est camoufler la réalité. Cela ne change rien dans la décision, ni dans l'exemption de base. Cela ne donne rien, zéro.

[Traduction]

**M. Lalonde :** Avec votre respect, tout député est libre de rédiger un projet de loi faisant exactement ce qu'il veut. Dans ce cas, ils ont voulu dispenser les joueurs de hockey de l'assurance-emploi. Cela aurait peut-être été possible et c'est peut-être ce qu'il aurait fallu faire. Ce n'est pas mon projet de loi, ni celui de mon ministre, ni celui de mon ministère.

**Le président :** Nous comprenons cela parfaitement et nous ne voulons pas vous mettre sur la défensive. Les frustrations apparaissent. On nous a dit que ce projet de loi a été voté à l'unanimité à la Chambre des communes. Quand un texte de loi a été voté à l'unanimité et qu'il nous parvient, nous faisons l'hypothèse qu'il doit être bien rédigé, mais il nous arrive de plus en plus fréquemment d'observer que pratiquement personne dans l'autre chambre ne l'a étudié attentivement. Les frustrations se manifestent et si vous avez le sentiment que nous nous en prenons à vous, je m'en excuse.

**Le sénateur Di Nino :** Je tiens à vérifier une chose que j'ai demandée à M. Fitzpatrick. Nous parlons toujours des équipes de hockey, mais le projet de loi, tel que rédigé, traite des programmes sportifs et récréatifs qui seraient admissibles à cette mesure, sous réserve de respecter les conditions définies dans le projet de loi. Cela ne s'applique pas exclusivement au hockey et n'exclut pas d'autres programmes sportifs ou récréatifs, pourvu qu'il s'agisse d'organismes à but non lucratif, que les gens aient moins de 21 ans et que les fonds soient consacrés à la pension et au logement, et à quelques dépenses connexes mineures. Ai-je raison de faire cette hypothèse?

**M. Lalonde :** C'est exact.

**Le sénateur Di Nino :** C'est ce que je voulais préciser.

**Le sénateur Nancy Ruth :** J'ai deux questions. Monsieur Short, quelle différence y a-t-il entre ce cas-ci et celui d'un parent qui verse à son adolescent une allocation pour ses vêtements? Dans ce dernier cas, nous ne sommes certainement pas dans une relation employeur-employé.

Je suis nouvelle au Sénat et j'ai un peu de mal à saisir le fonctionnement du gouvernement. Je sors d'une réunion à l'étage avec des gens du ministère de la Justice consacrée au projet de loi émanant d'un député pour modifier la Loi sur le divorce. Quand j'ai demandé si la Direction du droit de la famille de l'Association du Barreau canadien ou de tout barreau provincial avait été consultée, on m'a répondu que non. Quand j'ai demandé pourquoi, on m'a répondu qu'il s'agit d'un projet de loi émanant d'un député.

Est-il courant au sein de tous les ministères du gouvernement que, lorsqu'il s'agit d'un projet de loi émanant d'un député, vous ne recherchez pas à recueillir les opinions et les réflexions de groupes de citoyens?

**Mr. Short:** Without offering any opinion on my part as to whether a hockey player who plays on a Junior A team is in a master-servant relationship with the management or the coach, I will say that in the case of a parent paying an allowance, the question to ask is whether it is for services. Under the principles that apply, it is possible to arrive at the conclusion that it does not reflect reality. For example, some people who run their own businesses hire their children as employees and they pay them a salary. They are employees and are in the master-servant relationship. Can that happen in a domestic context? Yes, it could happen that you might employ your children in a domestic context. However, if you pay them an allowance only, is there a master-servant relationship or a parent-child relationship? I do not know of any jurisprudence that would suggest that that kind of relationship would be considered master-servant.

**Senator Nancy Ruth:** Most of us in this room are servants of the Government of Canada. I sure as hell do not think of them as my master, I will tell you that.

**The Chairman:** We are servants of the people of Canada.

**Senator Nancy Ruth:** Do private members' bills receive the due diligence afforded to government bills? How does it work?

**Mr. Lalonde:** A private member is entitled to propose any bill in the House. It is up to that private member to sponsor, support and explain the bill and why it is a good idea, as our friend has so eloquently done here.

**Senator Nancy Ruth:** What is the obligation of the relevant department and ministry?

**Mr. Lalonde:** Frankly, I am not steeped in parliamentary process. I am a tax lawyer and I do my best to try to draft income tax law for the Department of Finance and to appear here, amongst other places, to explain what has been drafted. There are parliamentary procedure experts who can address this more efficiently, but if I were to wade into it with my limited knowledge, private members in Parliament — Parliament is supreme and that is what government is all about — are entitled to put forth any bill they like. If the House passes it, then Parliament has spoken.

**Senator Nancy Ruth:** Deal with the aftermath. Is that the way it works?

**Mr. Lalonde:** That is not how I would put it, but that is not completely inaccurate.

**Senator Di Nino:** On this issue, surely you or others would give advice to the member preparing that bill if the bill were not in order, not legal or not appropriate — I am trying to find the right words — if it were not in accordance with the Charter.

**M. Short :** Sans émettre aucune opinion personnelle à l'effet qu'un joueur de hockey d'une équipe junior A se trouve dans une relation employeur-employé avec la direction ou avec l'entraîneur, je dirais que dans le cas d'un parent versant une allocation, la question est de savoir si c'est en échange de services. En vertu des principes qui s'appliquent, il est possible de conclure que cela ne correspond pas à la réalité. Par exemple, certaines personnes qui gèrent leur propre entreprise, embauchent leurs enfants et leur versent un salaire. Ce sont alors des employés qui se trouvent dans une relation employeur-employé. Cela peut-il se produire dans un contexte familial? Oui, vous pourriez employer votre enfant dans un contexte familial. Toutefois, si vous lui versez uniquement une allocation, y a-t-il une relation employeur-employé ou une relation parent-enfant? Je ne vois rien dans la jurisprudence qui laisserait entendre que ce type de relation serait considéré comme une relation employeur-employé.

**Le sénateur Nancy Ruth :** La plupart d'entre nous, dans cette pièce, sommes au service du gouvernement du Canada. Je peux vous assurer que je ne le considère pas comme mon « employeur ».

**Le président :** Nous sommes au service des Canadiens et des Canadiennes.

**Le sénateur Nancy Ruth :** Les projets de loi émanant de députés sont-ils traités avec la même diligence que ceux du gouvernement? Comment les choses se passent-elles?

**M. Lalonde :** Un simple député a le droit de proposer tout projet de loi en Chambre. Il lui incombe de le parrainer, de l'appuyer et d'expliquer son contenu, en indiquant en quoi c'est une bonne idée, comme notre ami l'a fait de façon si éloquente.

**Le sénateur Nancy Ruth :** Quelles sont alors les obligations du ministère concerné?

**M. Lalonde :** En toute franchise, je ne suis pas ferré en processus parlementaire. Je suis un fiscaliste qui fait de son mieux pour rédiger la Loi de l'impôt sur le revenu pour le ministère des Finances et pour comparaître ici, entre autres, afin d'expliquer ce qui a été écrit. Il y a des spécialistes des procédures parlementaires qui peuvent traiter de cette question mieux que moi, mais si je devais m'avancer avec mes connaissances limitées, les simples députés au Parlement — le Parlement est l'instance suprême et c'est l'essence même du gouvernement — ont droit de proposer tous les projets de loi qui leur conviennent. Si la Chambre adopte un tel texte, le Parlement s'est exprimé.

**Le sénateur Nancy Ruth :** Qui s'occupe de la suite. Est-ce ainsi que cela fonctionne?

**M. Lalonde :** Je ne le dirais pas de cette façon, mais ce n'est pas tout à fait inexact.

**Le sénateur Di Nino :** À ce sujet, il est certain que vous, ou quelqu'un d'autre, donneriez des conseils au député rédigeant le projet de loi si celui-ci n'est pas conforme, ne respecte pas la loi ou est inadapte — j'essaie de trouver la formule qui convient — s'il ne respectait pas la Charte.



If this were an issue in which you had no expertise, I would agree. However, if it comes to your department and you see this bill is not within the purview of Parliament to allow, would you not inform and advise the member?

**Mr. Lalonde:** In this case, in particular, with respect to the first bill, I think the honourable member was informed that the bill did not do what he thought it did. Therefore, the bill was reformulated to work in a different way.

Did we comment that, given that the impetus behind the bill was an Employment Insurance issue and not an income tax issue, it could have been dealt with through some other kind of amendment? Yes. Those issues did arise, but there are a variety of ways to achieve any given result. This was the way that was put forth in the bill.

**Senator Di Nino:** I am not suggesting you should be dealing with policy issues. I am talking about something fundamentally wrong with a piece of legislation that a member brings forth and that you could definitely see a problem with. Would you make a comment to that effect?

**Mr. Lalonde:** Yes, I would. In this case, the purpose of the bill was not to change whether an employer-employee relationship existed or did not exist. The purpose of this bill was to exclude certain amounts from income. As a second-order effect, that would remove the requirement to withhold EI in respect of those amounts.

Does the bill accomplish what the honourable member wanted it to? Yes, it does.

**Senator Di Nino:** I appreciate that and I thank you. Both Mr. Fitzpatrick and you have told us that consultation took place. However, I am talking about in general terms.

Senator Nancy Ruth asked a question with regard to a private member's bill. We understand that this is to the degree to which anyone can comment. It is in order, and it is a bill passed by the other place. Hopefully it will be passed in this place because I do not think there is anybody opposed to the bill here.

However, I am asking a more fundamental question. If there is a major flaw in a piece of legislation that is presented to you by a private member next week, for example, and you see the flaw, would you inform the member that there is a problem with that piece of legislation?

**Mr. Lalonde:** As public servants, we have a limited role in the House of Commons. Obviously, we cannot make a speech in the Commons and explain that sort of thing, but we are invited as witnesses to the Finance Committee in the other place.

It is in that committee that we are asked, in the same way as are you asking here, questions as to whether there are any difficulties with the bill. It is in that venue as witnesses that we would put forth any concerns with regard to the technical aspects of the bill.

Si ce projet de loi soulevait un problème ne relevant pas de vos compétences, je serais d'accord. Toutefois, si votre ministère en a connaissance et que vous constatez que son sujet n'est pas du ressort du Parlement, le diriez-vous au député et lui donneriez-vous des conseils?

**M. Lalonde :** Dans ce cas, en particulier, au sujet du premier projet de loi, je crois que le député a été informé que son texte ne donnerait pas les résultats escomptés. Il a donc été réécrit pour s'appliquer d'une façon différente.

Comme le cœur du problème était lié à l'assurance-emploi et non pas à l'impôt sur le revenu, avons-nous émis des commentaires précisant qu'il aurait été possible de procéder en recourant à d'autres types d'amendement? Oui. Ces questions ont été soulevées, mais on peut arriver de diverses façons à un résultat donné. Le projet de loi a été formulé de cette façon.

**Le sénateur Di Nino :** Je ne veux pas dire que vous devriez vous occuper des questions de politique. Je parle de quelque chose qui me paraît fondamentalement erroné avec un texte législatif défendu par un député alors que vous verriez sans aucun doute que celui-ci pose un problème. Le diriez-vous alors?

**M. Lalonde :** Oui, je le ferais. Dans ce cas, le projet de loi n'avait pas pour objet de modifier les critères faisant qu'il y ait ou non une relation employeur-employé. Il s'agissait d'exclure certains montants du revenu. Il y avait un effet secondaire, puisque cela éliminait l'obligation de retenir les cotisations d'assurance-emploi en regard de ces montants.

Est-ce que le projet de loi fait ce que le député voulait qu'il fasse? Oui, il le fait.

**Le sénateur Di Nino :** J'en suis conscient et je vous remercie. M. Fitzpatrick et vous nous avez dit qu'il y a eu des consultations. Toutefois, je parle en termes généraux.

Le sénateur Nancy Ruth a posé une question concernant les projets de loi émanant de députés. Nous réalisons que nous sommes parvenus à un niveau auquel n'importe qui peut faire des commentaires. Il ne pose pas de problème et il a été adopté par l'autre Chambre. Il sera fort heureusement adopté par celle-ci parce que je ne crois pas que quiconque s'y oppose.

Toutefois, j'aimerais poser une question plus fondamentale. Si un simple député vous présente, la semaine prochaine, un projet de loi comportant une faiblesse grave, que vous la voyez, allez-vous prévenir le député que son projet de loi pose ce type de problème?

**M. Lalonde :** Comme fonctionnaires, nous jouons un rôle limité à la Chambre des communes. Nous ne pouvons manifestement pas venir prononcer un discours à la Chambre et expliquer ce genre de chose. Nous sommes invités comme témoins au Comité des finances de l'autre Chambre.

C'est à ce comité qu'on nous interroge, comme vous le faites, pour savoir si un projet de loi présente des difficultés particulières. C'est à ce titre de témoins que nous faisons état de toute préoccupation concernant les volets techniques d'un projet de loi.

**Senator Biron:** As I understand it, this bill proposes to allow athletes to exclude \$4,200 per year from the calculation of their income received from non-profit clubs, societies or associations operated for the purpose of improving athletic performance or promoting athletes.

Would the employer continue to pay toward the Employment Insurance benefit or not? If the athlete takes \$4,200 out of his income, does the employer pay the insurance, or would he lose the insurance revenue that he could have received?

**Mr. Lalonde:** The actual figure in the bill is \$300 per month, which would calculate out to \$3,600 per year.

The short answer is that by excluding this from income, it would not be insurable income for EI purposes. Therefore, no EI is required to be withheld and it is not taken into account for the purposes of EI benefits.

**Senator Biron:** Therefore, you will lose the benefit.

**Senator Fox:** I want to ask one last question, which is a follow-up to Senator Di Nino's question. I am flabbergasted once again. If, as he suggested in his hypothetical question, there were a flaw in a private member's bill that was being debated in the House, I cannot believe that the Department of Finance does not monitor these things. If it did see a flaw, I cannot believe that the department would wait for Mr. Lalonde or Mr. Short to be called before a parliamentary committee. Would they not draft a briefing note to their minister advising him that there was a flaw in the bill? If that is not the case, there are many things I do not understand about government. I just cannot believe that what you told us is indeed the case.

**Mr. Lalonde:** We do brief our ministers on the contents of private members' bills. The opportunity to comment in the parliamentary process on those bills is at the Finance Committee.

**Senator Fox:** That is fine. I understand that. However, in response to Senator Di Nino, you did not have that element in there.

You told us at the beginning that your minister supported the policy behind this bill. We have had bills come through here that were flawed and we had officials appear who pointed that out. One was adopted at third reading in the Senate, and then the Canada Revenue Agency said they could not apply it because there had been changes in the numbering and the officials did not tell the members of the Banking Committee that that was the case. That was scandalous on the part of the officials to have done that. Eventually, the new government brought a new bill in and corrected it.

**Le sénateur Biron :** À ce que je comprends de ce projet de loi, il vise à permettre aux athlètes d'exclure 4 200 \$ par an du calcul de leur revenu provenant d'un club, d'une société ou d'une association à but non lucratif ayant pour but d'améliorer la performance des athlètes et de faire leur promotion.

L'employeur est-il alors, lui, tenu ou non de continuer à verser les cotisations de l'assurance-emploi? Si l'athlète déduit 4 200 \$ de son revenu, l'employeur paie-t-il l'assurance, ou va-t-il perdre les revenus d'assurance qu'il aurait pu recevoir.

**M. Lalonde :** Le chiffre réel indiqué dans le projet de loi est 300 \$ par mois, qui donne 3 600 \$ par an.

La réponse courte est qu'en déduisant ce montant du revenu, ce n'est plus un revenu imposable aux fins de l'assurance-emploi. Il n'est donc plus nécessaire de procéder à la retenue des cotisations d'assurance-emploi et ce montant n'est plus pris en compte aux fins des prestations de cette assurance.

**Le sénateur Biron :** Vous perdez donc les prestations.

**Le sénateur Fox :** J'ai une dernière question à vous poser, qui fait suite à celle du sénateur Di Nino. Une fois encore, je suis sidéré. Si, comme il l'a laissé entendre dans sa question hypothétique, un projet de loi émanant d'un député faisant l'objet de débats à la Chambre alors qu'il comporte une déficience majeure, je ne peux croire que le ministère des Finances ne surveille pas ce genre de choses. Je ne parviens pas à croire que s'il a détecté cette lacune, le ministère attendrait que M. Lalonde ou M. Short soit convoqué devant un comité parlementaire pour en faire état. Les fonctionnaires ne rédigeraient-ils pas une note d'information à l'intention de leur ministre lui indiquant la nature de la lacune constatée dans le projet de loi? Si ce n'est pas le cas, il y a beaucoup de choses que je ne comprends pas au gouvernement. Je ne peux tout simplement pas croire que ce que vous nous avez dit soit la vérité.

**M. Lalonde :** Nous informons nos ministres sur le contenu des projets de loi émanant des députés. C'est lorsque nous comparaissons devant le Comité des finances que nous avons l'occasion de formuler nos commentaires sur ces projets de loi, dans le cours du processus parlementaire.

**Le sénateur Fox :** C'est très bien, j'en suis bien conscient. Toutefois, pour répondre au sénateur Di Nino, vous n'aviez pas cet élément dans ce cas-ci.

Vous nous avez dit au début que votre ministère appuie la politique que veut instaurer ce projet de loi. Nous avons vu ici des projets de loi qui étaient déficients et nous avons eu des fonctionnaires qui nous l'ont signalé. L'un d'entre eux a été adopté en troisième lecture au Sénat, et l'Agence du revenu du Canada a alors dit qu'elle ne pourrait pas l'appliquer parce que la numérotation avait été modifiée et les fonctionnaires n'ont pas jugé bon de le dire aux membres du Comité permanent des banques et du commerce. C'était là un comportement scandaleux de la part de fonctionnaires. Le nouveau gouvernement a ensuite présenté un nouveau projet de loi apportant les corrections nécessaires.



One of the committees of the Senate was misled by the silence of those officials, who, because the question was not put to them directly, allowed the whole committee to think that the bill, once adopted, would have certain policy effects.

That is not your problem as it did not involve your people. However, to say that somehow you do not have any responsibility to point out major flaws, which you indicated in your first answer, is not correct. We are in a ministerial system. You write that note to the minister, the minister supports this bill and tells Mr. Fitzpatrick that maybe he should make an amendment to line three paragraph four of his bill. Then it becomes totally acceptable.

However, you seem to be standing back completely. With all the expertise you have in government, you are basically telling members of Parliament in their private members' bills to go ahead because we do not really care. If it is flawed, it will show those members of Parliament they do not know what they are talking about.

I think, on the other hand, that you have a real duty to Parliament to bring forward those thoughts and amendments in the ministerial way. There is a ministerial way. You do not have to be in front of this committee in order to accomplish that. Your minister must know about flaws.

**Mr. Lalonde:** With all due respect, I think that is very unfair.

**Senator Fox:** You said it. I did not.

**Mr. Lalonde:** You are implying that there is a great flaw with this bill and that —

**Senator Fox:** I am not.

**The Chairman:** Let Mr. Lalonde finish.

**Senator Di Nino:** We cannot put on the record something that is incorrect. I asked this question three times. I think both Senator Fox and I are saying hypothetically that if you have a situation next week, next month or next year where a private member's bill is presented with a major flaw, do you not have a responsibility to say, at least to your minister, "I think this bill cannot go through because there is something wrong with it"? You just suggested you might, but you did not in your response to me. That is what we want to know. We are not talking about this bill now.

**The Chairman:** Mr. Lalonde, do you understand the hypothetical question?

**Mr. Lalonde:** I do. May I respond with an answer on a concrete basis? When this bill was tabled in the House, it had a number of problems with it. It did not have a coming-into-force provision. There just was not one. It purported to refer to non-profit organizations without the proper cross-reference within the act. The indexing did not work. It referred to indexing in a

L'un des comités du Sénat a été induit en erreur par le silence de ces fonctionnaires qui, parce que la question ne leur avait pas été déposée directement, ont permis à l'ensemble du comité de croire que, une fois adopté, ce projet de loi aurait certains effets de politique.

Ce n'est pas votre problème puisqu'il ne concernait pas les gens de votre ministère. Toutefois, dire que, dans une certaine mesure, vous n'êtes pas tenu de signaler des déficiences majeures, comme vous l'avez indiqué dans votre première réponse, n'est pas acceptable. Nous sommes dans un système ministériel. Vous rédigez cette note d'information au ministre, le ministre appuie ce projet de loi et dit à M. Fitzpatrick qu'il devrait peut-être y apporter un amendement à la ligne 3 du paragraphe 4. Il devient alors totalement acceptable.

Toutefois, vous semblez vous mettre complètement en retrait. Avec toutes vos compétences en affaires gouvernementales, vous dites pour l'essentiel aux députés qui présentent eux-mêmes des projets de loi d'aller de l'avant parce que cela ne vous concerne pas vraiment. Si le projet est vicié, il montrera que les députés ne savent pas de ce dont ils parlent.

Je crois, par contre, que vous avez un devoir réel envers le Parlement, de lui faire part de vos réflexions et des modifications comme vous le faites avec le ministre. C'est la façon de procéder dans une structure ministérielle. Vous n'avez pas besoin d'être présent devant ce comité pour le faire. Votre ministère doit être informé des déficiences.

**M. Lalonde :** Avec tout le respect que je vous dois, je crois que c'est très injuste.

**Le sénateur Fox :** Vous l'avez dit, pas moi.

**M. Lalonde :** Vous laissez entendre que ce projet de loi comporte une déficience majeure et que...

**Le sénateur Fox :** Ce n'est pas ce que je dis.

**Le président :** Laissez M. Lalonde finir.

**Le sénateur Di Nino :** Nous ne pouvons pas laisser figurer au procès-verbal quelque chose d'inexact. J'ai posé cette question trois fois. Je crois que le sénateur Fox et moi faisons l'hypothèse que si vous vous trouvez, la semaine prochaine, le mois prochain ou l'année prochaine, dans une situation dans laquelle un projet de loi émanant d'un député est présenté alors qu'il comporte une déficience majeure, n'êtes-vous pas tenu de dire, au moins à votre ministre : « Je crois que ce projet de loi ne peut pas aller de l'avant parce qu'il pose un problème grave »? Vous laissez entendre que vous pourriez le faire, mais vous ne l'avez pas fait dans la réponse que vous m'avez donnée. C'est ce que je veux savoir. Nous ne parlons pas de ce projet de loi maintenant.

**Le président :** Monsieur Lalonde, comprenez-vous cette question hypothétique?

**M. Lalonde :** Oui. Puis-je répondre avec une réponse concrète? Quand ce projet de loi a été présenté à la Chambre, il présentait un certain nombre de problèmes. Il ne comportait pas de disposition au sujet de son entrée en vigueur. C'est là une lacune. Il faisait état des organismes à but non lucratif sans faire la référence qui convient à la loi. L'indexation n'était pas bonne.

manner that was prose you would perhaps understand on the street, but for income tax provisions, we would apply a certain provision of the act to do that indexing.

Through our minister's office and through the government members on the committee, we did propose amendments to this bill, I think with the full knowledge of the honourable member, to correct these errors in the bill.

Do we sit back and ignore flawed bills? No, but we must follow the parliamentary process.

**The Chairman:** Mr. Lalonde, in a situation where a bill requires expenditures of money from the government revenue, is there not a Royal Prerogative required? That was a question that was asked earlier of Mr. Fitzpatrick, and he did not have an answer. Perhaps you could tell us.

**Mr. Lalonde:** Again, I am not an expert on parliamentary procedure, but when the question arose, I did ask what the situation was here. Where you make an expenditure, yes, you do need a Royal Prerogative. In this case, it was a matter of not taxing, not bringing in an amount as opposed to expending an amount. I understand that that makes a difference in the procedure for Royal Prerogative.

**The Chairman:** Thank you. We will have to look into that as one of our considerations.

What do you estimate to be the total cost to the public treasury of this initiative were it to pass as it appears here?

**Mr. Lalonde:** We have posed that question to our economists at the department. In the budget documents, anything less than \$5 million is costed as a dash or an "S." In this case, it would be substantially less than that. I think we are looking at less than \$1 million.

**The Chairman:** That is because of the restrictions, as Mr. Fitzpatrick pointed out? There are a lot of little restrictions that appear here that would limit this down, even though it appears at first blush to include all sports teams and recreation programs throughout Canada.

**Mr. Lalonde:** Yes, but you would also have to layer onto that situations where there is an employer-employee relationship and situations where the individual is required to stay away from home and has a housing allowance. If you layer all of these things on, it is not expected to have a major revenue cost, as it is worded.

**The Chairman:** If it were a recreation program where there is an employer-employee relationship, where the employee was required to live away from home, and that particular

Celle-ci était peut-être compréhensible dans le cadre d'une discussion sur la rue, mais dans le cas des dispositions touchant à l'impôt sur le revenu, il faut appliquer certaines dispositions de la loi pour faire cette indexation.

Par l'intermédiaire du cabinet de notre ministre et par celui des membres du gouvernement qui siègent au comité, nous avons proposé des amendements à ce projet de loi, afin de corriger les erreurs qui s'y trouvaient et le parrain du projet de loi en a été parfaitement informé, à ma connaissance.

Sommes-nous restés assis en ignorant des projets de loi comportant des lacunes? Non, mais nous devons suivre le processus parlementaire.

**Le président :** Monsieur Lalonde, dans le cas où un projet de loi nécessite d'engager des dépenses à même les recettes du gouvernement, ne faut-il pas avoir recours à la prérogative royale? C'est une question que nous avons posée auparavant à M. Fitzpatrick, et il ne connaissait pas la réponse. Vous la connaissez peut-être.

**M. Lalonde :** Une fois encore, je ne suis pas un spécialiste de la procédure parlementaire, mais quand la question a été soulevée, j'ai demandé quelle était la situation dans ce cas-ci. Quand vous engagez une dépense, oui, vous devez recourir à une prérogative royale. Dans ce cas, il s'agit de ne pas imposer et donc de ne pas encaisser un montant par opposition à la dépense de ce montant. Je crois savoir que cela fait une différence dans la procédure pour l'obtention de la prérogative royale.

**Le président :** Merci. C'est une des questions que nous allons devoir élucider.

Quelle évaluation faites-vous du coût total, pour le Trésor public, de cette initiative si le projet de loi est adopté dans sa forme actuelle?

**M. Lalonde :** Nous avons posé cette question aux économistes de notre ministère. Dans le document budgétaire, tout montant inférieur à cinq millions de dollars apparaît sous forme d'un tiret ou d'un « S ». Dans ce cas-ci, le coût serait nettement inférieur à ce montant. Je crois qu'il serait inférieur à un million de dollars.

**Le président :** Est-ce que ce sont, comme l'a signalé M. Fitzpatrick les restrictions qui l'expliquent? Il y a beaucoup de petites restrictions qui limitent son application, même s'il semble, au premier abord, s'appliquer à toutes les équipes de sports et programmes récréatifs au Canada.

**M. Lalonde :** Oui, mais vous devez également prendre en compte les situations dans lesquelles il y a une relation employeur-employé et celles dans lesquelles la personne est tenue de rester éloignée de son domicile et touche une allocation pour le logement. Si vous tenez compte de tous ces éléments, avec la formulation actuelle, ce projet de loi ne devrait pas réduire sensiblement les recettes fiscales.

**Le président :** S'il s'agissait d'un programme récréatif, avec une relation employeur-employé, dans laquelle l'employé est tenu de vivre loin de son domicile, et que cette organisation a



organization allowed someone 21 years of age to participate in that recreation program, that would not fall within this; is that your understanding?

**Mr. Lalonde:** Not with respect to that individual.

**The Chairman:** The law would not cover that situation?

**Mr. Lalonde:** That is right. It is restricted to teams where people are under 21 years of age.

**The Chairman:** Under 21 years of age, and it cannot be a municipal organization. This has to be a separate not-for-profit corporation or organization. The not-for-profit does not necessarily have to be one that issues tax receipts; is that correct? It could be a registered charity or a not-for-profit?

**Mr. Lalonde:** The section 149(1)(l) corporations are the not-for-profits. It is it not the municipalities or the registered charities.

**The Chairman:** A few other questions have arisen.

**Senator Biron:** If someone played hockey for four months at \$200 a week, which is \$800 a month, that would make \$3,200. Would it not be better for him to pay Employment Insurance premiums? He would make about \$200 per week, and he would receive 60 per cent of that when he goes on Employment Insurance. That would be \$120 per week for eight months. That is 32 weeks. That would make approximately \$3,600, would it not?

**Mr. Lalonde:** I try to understand as best I can what the rules are for income tax. Employment Insurance, frankly, is not in my bailiwick. Perhaps you would be better posing that question to the honourable member who explained earlier that it was better to find a needle in a haystack than to find a hockey player on Employment Insurance, or something to that effect.

**The Chairman:** You are welcome to rejoin us, Mr. Fitzpatrick. This has turned into a cause célèbre. The record will show that Mr. Fitzpatrick, the sponsor of the bill, has rejoined us.

**Mr. Fitzpatrick:** I wish to reiterate a point that was raised before. Many of the scenarios we are talking about are not employer-employee relationships. Let us be clear on that. They are not taxed on the room and board or where they are living.

The concern I would have with the particular league I have in mind is that you could restructure things and give them salaries and so on, and increase the amounts, but the bottom line of doing so is that you would make those players ineligible for athletic scholarships to the United States. Clearly, they would not be considered amateur athletes under those rules. That takes a lot out of Tier II junior hockey in the country.

autorisé une personne de 21 ans à participer à ce programme récréatif, êtes-vous d'avis que ce projet de loi ne s'appliquerait pas?

**M. Lalonde :** Non, en ce qui concerne cette personne.

**Le président :** La loi ne s'appliquerait pas à ce cas?

**M. Lalonde :** C'est exact. Son application est limitée aux équipes dont les membres ont moins de 21 ans.

**Le président :** Moins de 21 ans, et il ne peut pas s'agir d'un organisme municipal. Il doit s'agir d'un organisme à but non lucratif distinct. Par non lucratif, on ne veut pas nécessairement désigner un organisme qui émet des reçus aux fins de l'impôt. Est-ce exact? Ce pourrait être un organisme de bienfaisance enregistré ou un organisme à but non lucratif?

**M. Lalonde :** Les organismes visés à l'alinéa 149(1)l de la Loi de l'impôt sur le revenu sont ceux à but non lucratif. Ils ne concernant pas les municipalités ou les organismes de bienfaisance enregistrés.

**Le président :** Il y a quelques autres questions.

**Le sénateur Biron :** Si quelqu'un a joué au hockey pendant quatre mois à 200 \$ par semaine, ou 800 \$ par mois, cela donne 3 200 \$. Ne vaudrait-il pas mieux que cette personne verse les cotisations à l'assurance-emploi? Cette personne gagnerait environ 200 \$ par semaine et recevrait 60 p. 100 de ce montant quand elle s'adresserait à l'assurance-emploi. Cela lui donnerait 120 \$ par semaine pendant huit mois ou 32 semaines, si je ne me trompe pas, cela donne 3 600 \$.

**M. Lalonde :** J'essaie de comprendre le mieux possible les règles qui s'appliquent à l'impôt sur le revenu, à l'assurance-emploi et, franchement, ce n'est pas mon domaine. Vous auriez peut-être avantage à poser cette question au député qui vous a expliqué qu'il était plus facile de trouver une aiguille dans une botte de foin qu'un joueur de hockey à l'assurance-emploi, ou quelque chose du même ordre.

**Le président :** Vous pouvez vous joindre à nouveau à nous, monsieur Fitzpatrick. C'est devenu une cause célèbre. Le procès-verbal indiquera que M. Fitzpatrick, le parrain du projet de loi, s'est à nouveau joint à nous.

**M. Fitzpatrick :** Je souhaite répéter un point qui a été abordé auparavant. Beaucoup de scénarios dont nous parlons ne relèvent pas de relations employeur-employé. Soyons clairs à ce sujet. L'allocation qui leur est versée pour la pension et le logement n'est pas imposée.

Ce qui me préoccupe, avec la ligue à laquelle je pense, est que vous pourriez réorganiser les choses et leur verser un salaire, ou quelque chose d'équivalent, et relever les montants, mais au bout du compte vos joueurs ne seraient plus admissibles à des bourses athlétiques aux États-Unis. Avec de telles règles, il est évident qu'ils ne seraient plus considérés comme des amateurs. Ce serait là un lourd tribut pour le hockey junior de niveau II au pays.

I appreciate Senator Fox's comments. I do not know what civil law in Quebec does with employee-employer relationships, but I have been told by the president of the junior hockey team that we have the full support of all the Tier II teams in this country on this bill, including the Quebec teams.

**The Chairman:** I think it is a shame that that case, which was an employment insurance case, was not appealed up through the tax court due to settlement. It may well turn out that the rest of the players on that team are not in a employer-employee relationship, and small-town New Brunswick, Quebec and Saskatchewan players will not be caught and will be unassisted by this bill.

**Mr. Fitzpatrick:** You are correct. The team involved in that simply did not have the funds to engage the expertise to carry on with that kind of appeal. That happens in our society, unfortunately.

**The Chairman:** Yes, it does. The problem is that the solution may not be with this bill.

**Mr. Fitzpatrick:** However, it will provide real, meaningful relief to the teams involved. It is not the perfect solution, but this is not chump change to them. This is hard-earned sweat equity for those teams. A bit of savings on that means a lot to these teams. I cannot emphasize that enough. They are not the Toronto Maple Leafs or the Ottawa Senators.

**The Chairman:** I understand that. If the players and the team are in an employer-employee relationship, this does not apply to them.

**Mr. Fitzpatrick:** That is correct.

**Senator Ringuette:** I am looking at the wording of the bill. Clause 1 says that paragraph 6(1)(b) of the Income Tax Act will be amended by adding, after subparagraph (v), "(v.1) allowances for boarding and lodging of the taxpayer . . ."

If the bill read "living allowance of the taxpayer" instead, how would that change it?

**Mr. Lalonde:** Paragraph (d) in that same clause states that "the allowance is reasonably attributable to the cost to the taxpayer of living away from the place where the employee would, but for the employment, ordinarily reside." It is simply saying that a living allowance does not include all of those things.

As well, in terms of good drafting, it would be unusual to have one of the conditions that is applicable to the type of allowance in the preamble to the paragraph and the rest down in the subparagraphs. All of these things are various conditions that apply. Why would you put one condition up in the preamble and the other conditions down below?

**Senator Ringuette:** At the start, you are talking about allowances for board and lodging. You then give the conditions in paragraphs (a), (b), (c) and (d), where you are talking about living away, which is a condition. Why would we not be

J'apprécie les commentaires du sénateur Fox. J'ignore comment le droit civil en vigueur au Québec interprète les relations employé-employeur, mais le président d'une équipe de hockey junior m'a dit avoir le plein appui de toutes les équipes de niveau II au pays pour ce projet de loi, y compris des équipes du Québec.

**Le président :** Je trouve regrettable que ce cas, qui portait sur l'assurance-emploi, n'ait pas fait l'objet d'un appel à la Cour canadienne de l'impôt, à cause du règlement hors cour. Il se pourrait fort bien que le reste des joueurs de cette équipe ne soient pas impliqués dans une relation employeur-employé, et les joueurs des petites villes du Nouveau-Brunswick, du Québec et de la Saskatchewan ne seraient pas ainsi confrontés à ce problème et laissés sans aide par ce projet de loi.

**M. Fitzpatrick :** Vous avez raison. L'équipe concernée dans ce cas n'avait tout simplement pas les fonds nécessaires pour retenir les services des spécialistes indispensables pour interjeter ainsi appel. Cela se produit malheureusement dans notre société.

**Le président :** Oui, c'est vrai. Le problème est que ce projet de loi pourrait ne pas apporter de solution.

**M. Fitzpatrick :** Il apportera toutefois un allègement réel et significatif aux équipes concernées. Ce n'est pas la solution parfaite, mais elle n'est pas non plus sans intérêt pour elles. C'est là une forme d'équité durement acquise pour ces équipes. Le peu d'économies réalisées grâce à ce projet de loi a beaucoup d'importance pour elles. Je ne saurais trop insister sur ce fait. Ces équipes ne sont pas les Maple Leafs de Toronto ou les Sénateurs d'Ottawa.

**Le président :** J'en suis bien conscient. Si les joueurs et l'équipe sont dans une relation employeur-employé, le projet de loi ne s'applique pas à eux.

**M. Fitzpatrick :** C'est exact.

**Le sénateur Ringuette :** Je regarde la formulation du projet de loi. L'alinéa 6(1)b) de la Loi de l'impôt sur le revenu est modifié par adjonction, après le sous-alinéa (v), de ce qui suit : « (v.1) les allocations pour pension et logement du contribuable [...] ».

Si le projet de loi disait « allocation de subsistance du contribuable » à la place, quelle conséquence cela aurait-il?

**M. Lalonde :** L'alinéa d) du même article précise qu'il « est raisonnable d'attribuer l'allocation au coût pour le contribuable du fait de vivre à l'extérieur du lieu où il résiderait habituellement si ce n'était de l'emploi. » Cela signifie tout simplement que l'allocation de subsistance ne comprend pas toutes ces choses.

On peut également ajouter, en ce qui concerne la rédaction, qu'il serait inhabituel que l'une des conditions s'applique à ce type d'allocation dans le préambule de l'alinéa et dans le reste du sous-alinéa. Il s'agit là de diverses conditions qui s'appliquent. Pourquoi faire figurer une condition dans le préambule et les autres en-dessous?

**Le sénateur Ringuette :** Au début, vous avez parlé d'allocation pour la pension et le logement. Vous précisez ensuite les conditions aux alinéas a), b), c) et d), où vous parlez de vivre à l'extérieur du lieu, qui est une condition. Pourquoi ne pas



talking about, at (v.1), a living allowance of the taxpayer to a maximum total of \$300 or \$500 for each one? Why are we not saying that? That would be consistent with your condition at paragraph (d).

**Mr. Lalonde:** In the example that you have posed, you could have a player living at home and getting an allowance. Under your formulation, it would qualify; under this one, it does not. Paragraph (d) goes on to explain that it is an allowance with respect to the cost of living away from the place where the employee would, but for the employment, ordinarily reside. Just saying "living allowance" would not work because you could have a living allowance for living at home.

**Senator Ringuette:** No, but then you have the conditions.

**Mr. Lalonde:** This is one of the conditions.

**Senator Ringuette:** Yes. In order to have the living allowance exemption, you need to qualify for paragraphs (a), (b), (c) and (d); and paragraph (d) is already a condition for a living allowance.

**Mr. Short,** do you understand?

**Mr. Short:** I think I understand the question you pose to Mr. Lalonde. What you are suggesting is that if you took the words in the preamble that say "board and lodging" out of there and put them into paragraph (d), would that not work?

**Senator Ringuette:** No, that is not what I am saying. I am saying that at proposed subparagraph (v.1), if you replaced "allowances for board and lodging" with "living allowance," what would that change?

**Mr. Short:** A living allowance could be for something more than just board and lodging.

**Senator Ringuette:** Yes.

**Mr. Short:** That is what would change.

**Senator Ringuette:** That is what is described here. The players in this situation would receive \$300 for room and board, and anything between \$50 and \$200 a month as a living allowance to buy a can of pop or a beer on the weekend.

**Mr. Lalonde:** Would you also extend that exemption to the young person who works at Tim Hortons? It is not there now. A young person who works at Tim Hortons does not get an employment insurance exemption in respect of the \$50 a week they earn to go and buy pop.

**Senator Ringuette:** You are way off field here. You have four conditions. The young people that you just described working at Tim Hortons would not have this exemption. You just said that yourself. Why are you asking me that silly question?

**Mr. Lalonde:** Because you are posing, in addition to allowing housing allowances here —

parler à l'alinéa v.1), d'une allocation de subsistance du contribuable jusqu'à un plafond de 300 \$ ou de 500 \$ pour chacun? Pourquoi ne pas dire cela? Cela serait conforme à votre condition de l'alinéa d).

**M. Lalonde :** Dans l'exemple que vous avez présenté, vous pourriez avoir un joueur vivant chez lui et obtenant une allocation. Avec votre formulation, il serait admissible alors que celle-ci il ne l'est pas. L'alinéa d) du même article explique qu'il « est raisonnable d'attribuer l'allocation au coût pour le contribuable du fait de vivre à l'extérieur du lieu où il résiderait habituellement si ce n'était l'emploi. » Le fait de parler simplement « d'allocation de subsistance » ne fonctionnerait pas parce que vous pourriez avoir une allocation de subsistance pour vivre à votre domicile.

**Le sénateur Ringuette :** Non, mais vous avez ensuite les conditions.

**M. Lalonde :** C'est là une des conditions.

**Le sénateur Ringuette :** Oui. Pour que l'exemption s'applique à l'allocation de subsistance, vous devez respecter les dispositions des alinéas a), b), c) et d) et l'alinéa d) comporte déjà une condition concernant l'allocation de subsistance.

**Monsieur Short,** suivez-vous bien?

**M. Short :** Je crois comprendre la question que vous posez à M. Lalonde. Vous demandez ce qui se passerait si on déplaçait l'expression « allocations pour pension et logement », du préambule à l'alinéa d).

**Le sénateur Ringuette :** Non, ce n'est pas ce que je dis. Dans le texte proposé de l'alinéa v.1), si vous remplacez « allocations pour pension et logement » par « allocation de subsistance », qu'est-ce que cela changerait?

**M. Short :** Une allocation de subsistance pourrait avoir une portée plus large que simplement la pension et le logement.

**Le sénateur Ringuette :** Oui.

**M. Short :** C'est ce que cela modifierait.

**Le sénateur Ringuette :** C'est ce qui est décrit ici. Les joueurs qui se trouvent dans cette situation recevraient 300 \$ pour la pension et le logement, et un montant situé entre 50 et 200 \$ par mois comme allocation de subsistance pour acheter une cannette de boisson gazeuse ou une bière pendant la fin de semaine.

**M. Lalonde :** Appliqueriez-vous également cette exemption aux jeunes qui travaillent chez Tim Hortons? Ce n'est pas le cas maintenant. Un jeune qui travaille chez Tim Hortons n'est pas dispensé de payer l'assurance-emploi sur les 50 \$ qu'il gagne par semaine pour s'acheter des boissons gazeuses.

**Le sénateur Ringuette :** Vous êtes vraiment hors sujet ici. Vous avez quatre conditions. Le jeune que vous décrivez qui travaille au Tim Hortons ne bénéficie pas de cette exemption. Vous l'avez dit vous-même. Pourquoi me posez-vous cette question ridicule?

**M. Lalonde :** Parce que, en plus d'autoriser ici les allocations pour logement...

**Senator Ringuette:** Living allowance.

**Mr. Lalonde:** You are posing that in addition to allowing allowances for board and lodging here, that we allow allowances for additional stipends to cover the cost, in your words, of going to buy pop. Other employees get to pay employment insurance premiums on their earnings that they use to go and buy various personal items; so, too, would these players.

**Senator Ringuette:** I think that the Tim Hortons employee, for your information, that eats a Tim Hortons doughnut and drinks a coffee is not taxed for it.

**Senator Di Nino:** Do not tell the Canada Revenue Agency about that. They will tax them!

**Senator Nancy Ruth:** Thank you for your clear explanation of how the department or whoever helped fix up bits of the first bill that came through on this.

My question is about process. You said that you told whomever that it would be better if you did this or that, more or less. Whom did you tell? Did you tell the member of Parliament or the minister or both? How does it work?

**Mr. Lalonde:** We apprised our minister of issues with the bill in terms of what position the government members would take with the bill. We drafted motions for tabling at the Finance Committee to correct these various things and I believe these were communicated to the member.

**Mr. Fitzpatrick:** This is the only private member's bill I have ever worked on, senator. In all fairness, in my particular case — and I cannot speak for all the others — I have found both of these gentlemen to be most helpful in trying to work out the difficulties I have had with my bill. I have no complaint with either one of them. This may be an overall problem, but I have found these particular two gentlemen to be helpful.

**The Chairman:** On that note, this would be an appropriate time to conclude this meeting.

On behalf of the Standing Senate Committee on National Finance, I would like, first, to thank Mr. Fitzpatrick for taking the initiative on this bill. We want you to know that your basic premise of Tier II hockey in small-town Canada is something we all support, but we have other broader interests and we support those as well — other recreational activities.

We note that you have amended your bill, either because you felt you should or because it was directed that maybe you should, to include recreational programs of employers. That is what we are left to deal with.

I would also like to thank Mr. Lalonde and Mr. Short for putting up with our late evening frustrations and bringing forward some points and I am hopeful you will take back the

**Le sénateur Ringuette :** Allocation de subsistance.

**M. Lalonde :** Vous voulez donc, en plus d'autoriser les allocations pour la pension et le logement, que nous autorisons des allocations additionnelles pour couvrir les coûts, selon vos termes, de l'achat de boissons gazeuses. Les autres employés doivent payer les cotisations d'assurance-emploi sur les gains qui leur servent à acheter divers articles personnels et il en irait de même de ces joueurs.

**Le sénateur Ringuette :** Je crois savoir, pour votre information, que l'employé de Tim Hortons qui mange un beignet chez Tim Hortons et boit un café n'est pas imposé pour ce montant.

**Le sénateur Di Nino :** Ne le dites pas à l'Agence du revenu du Canada. Elle l'imposerait.

**Le sénateur Nancy Ruth :** Merci pour votre explication précise de la façon dont le ministère, ou qui que ce soit d'autre, a contribué à résoudre les problèmes du premier projet de loi présenté sur cette question.

Ma question porte sur le processus. Vous nous avez dit avoir expliqué à quelqu'un qu'il aurait mieux valu faire ceci ou cela, plus ou moins. À qui l'avez-vous dit? L'avez-vous dit au député ou au ministre, ou aux deux? Comment cela s'est-il passé?

**M. Lalonde :** Nous avons informé le ministre, au sujet de la position que les membres du gouvernement devraient adopter, des questions que soulevait ce projet de loi. Nous avons rédigé des motions à présenter au comité des finances pour corriger ces divers aspects et je crois que ces corrections ont été transmises au député.

**M. Fitzpatrick :** C'est le seul projet de loi émanant d'un député sur lequel j'ai jamais travaillé, sénateur. En toute équité, dans mon cas particulier, et je ne saurais parler pour les autres, j'ai trouvé que ces deux messieurs m'ont beaucoup aidé à résoudre les difficultés auxquelles je me suis heurté. Je n'ai à me plaindre ni de l'un ni de l'autre. Il peut y avoir un problème de nature générale, mais j'ai trouvé que ces deux messieurs m'avaient beaucoup aidé.

**Le président :** Ce commentaire conviendrait bien pour mettre fin à cette réunion.

Au nom du Comité sénatorial permanent des finances nationales, j'aimerais tout d'abord remercier M. Fitzpatrick pour avoir pris l'initiative de ce projet de loi. Nous voulons que vous sachiez que vos hypothèses de base sur le hockey de niveau II dans les petites villes du Canada sont des éléments que nous appuyons tous, mais nous nous intéressons également à des questions plus vastes et nous leur apportons notre appui — les autres activités récréatives.

Nous avons constaté que vous avez modifié votre projet de loi, parce que vous avez estimé devoir le faire ou parce qu'on vous a incité à le faire, pour englober les programmes récréatifs des employeurs. C'est ce qui nous reste à examiner.

J'aimerais également remercier M. Lalonde et M. Short d'avoir eu à supporter nos frustrations de fin de soirée et d'avoir soulevé plusieurs points, et j'espère que vous vous



message from this committee. You have been before us before and we look forward to seeing you again on other issues.

The committee adjourned.

OTTAWA, Tuesday, May 15, 2007

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9:33 a.m. to examine and report upon issues relating to the vertical and horizontal fiscal balances among the various orders of government in Canada.

**Senator Joseph A. Day** (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

**The Chairman:** The Standing Senate Committee on National Finance was authorized in September 2006 to examine and report on issues relating to vertical and horizontal fiscal balance, that is, the fiscal financial arrangements between various orders of government in Canada, and to report back not later than June 30, 2007.

In the fall of 2006 we began our study, and issued a report entitled *The Horizontal Fiscal Balance: Towards a Principled Approach* as part of our ongoing study of Canada's fiscal arrangements for provinces and territories. The report dealt primarily with our study and recommendations with respect to equalization programs that exist in Canada, and was the subject of much debate. The committee is now looking at vertical fiscal balance specifically by reviewing the division of fiscal resources and spending responsibilities between various orders of government in Canada.

Today I welcome as our first witness, Nancy Peckford, Program Director, Canadian Feminist Alliance for International Action, FAFIA. The alliance is a coalition of more than 75 Canadian women's organizations. FAFIA's mandate is to further women's equality in Canada through domestic implementation of Canada's international human rights commitments. FAFIA published a review of Budget 2007 that discussed the proposed changes to the Canada Social Transfer, CST.

Ms. Peckford, our normal way of dealing with things is to ask you if you have introductory remarks and then we go to questions and answers.

**Nancy Peckford, Program Director, Canadian Feminist Alliance for International Action (FAFIA):** Thank you so much for having me. We are delighted to be here. I apologize for having to leave early. I am en route to Calgary within the next couple of hours so hopefully we will be able to do this in about an hour. Our member groups range in size from organizations such as Amnesty International to nationally based women's organizations such as the National Association of Women and the Law, the Canadian Research Institute for the Advancement of Women, the Fédération des femmes du Québec as well as small women's

souviendrez du message de ce comité. Vous avez déjà comparu devant nous et nous aurons plaisir à vous revoir sur d'autres questions.

La séance est levée.

OTTAWA, le mardi 15 mai 2007.

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit ce jour à 9 h 33 pour étudier les questions relatives à l'équilibre fiscal vertical et horizontal entre les divers paliers de gouvernement et pour en faire rapport.

**Le sénateur Joseph A. Day** (*président*) occupe le fauteuil.

[*traduction*]

**Le président :** Le Comité sénatorial permanent des finances nationales a été autorisé en septembre 2006 à étudier les questions relatives à l'équilibre fiscal et vertical entre les différents paliers de gouvernement, c'est-à-dire les divers arrangements fiscaux entre les gouvernements au Canada, et à en faire un rapport au plus tard le 30 juin 2007.

Nous avons débuté notre étude à l'automne 2006 et avons publié un rapport intitulé *L'équilibre fiscal horizontal : Vers une démarche fondée sur des principes*. Ce rapport était essentiellement consacré aux résultats de notre étude et à nos recommandations concernant les programmes de péréquation existant au Canada et il avait suscité un débat public animé. Le comité se penche maintenant sur la question particulière de l'équilibre fiscal vertical en examinant la répartition des ressources fiscales et des responsabilités entre les divers paliers de gouvernement.

Notre premier témoin est Nancy Peckford, directrice de programmes de l'Alliance canadienne féministe pour l'action internationale, l'AFAI. Cette alliance est une coalition réunissant plus de 75 organisations féministes canadiennes. Son mandat consiste à faire progresser l'égalité des femmes au Canada par la mise en œuvre nationale des engagements internationaux souscrits par le Canada sur les droits de la personne. L'AFAI a publié une analyse du budget dans lequel elle examinait les changements proposés au Transfert canadien en matière de programmes sociaux, le TCPS.

Selon notre procédure habituelle, madame Peckford, je vous donne la parole pour une déclaration liminaire, après quoi nous aurons une période de questions.

**Nancy Peckford, directrice de programmes, Alliance canadienne féministe pour l'action internationale (AFAI) :** Merci, monsieur le président. Nous sommes très heureuses de pouvoir nous adresser au comité. Je devrai malheureusement vous quitter avant la fin de la séance car je dois prendre un avion pour Calgary dans les prochaines heures. J'espère que nous pourrions traiter du sujet en une heure. Les organisations faisant partie de notre alliance sont de taille très variable et vont par exemple d'Amnistie internationale à des organisations féministes nationales comme l'Association nationale des femmes et du droit, l'Institut

centres such as the Antigonish Women's Resource Centre and community economic development councils at various levels, either provincial or community.

We have been engaged in a reflective dialogue on what it means for Canada to be grappling with the fiscal balance. This past August we received modest funding from the government to consider that question more systematically. The way Canadians understand the fiscal imbalance and the way governments come to terms with fiscal realities is fundamental to women's human rights and to how women in Canada enjoy their human rights. To that end, one of our messages today is that Canada's social programs are vital to women's advancement. When we articulated the need to Status of Women Canada to talk about the fiscal balance in the ways that we understood it, we said that women have a stake in this debate because they are affected differently than men by tax and spending policies of governments. That can be borne out through international study or our domestic research. Your next guest, Armine Yalnizyan, authored a 10-year retrospective report for us on federal budgets that looked at the impact of resource expenditures and patterns of cuts to see who was impacted when the federal government reorganized its fiscal arrangements.

We believe that women have a great stake in this discussion. Information on the realities of women in Canada is available in *Women in Canada*, published by Statistics Canada in 2006, a retrospective report that comes out every five years. It demonstrated, with no doubt, that women for the most part have different labour market opportunities, family and community responsibilities and levels of economic security. There is significant data on women's poverty and that was another reason we felt it was so important to be part of this debate. There is an impression in Canada that women's equality is a done deal. We have regulated ourselves both legislatively and politically to eliminate most forms of discrimination. While we have come a long way, the reality of women's lives is still distinct in many respects, in terms of their engagement in the family, community and labour force.

Regarding our mandate and then I will be eager to take your questions, Canada's social programs are vital to women's advancement and that is why we have spent so much time on the Canada Social Transfer. Recently, we have attempted to tackle the debate around the fiscal imbalance, as a political endeavour. We know that the infrastructure of social services and income support programs that Canada has created over the last 50 years has been essential to improving women's opportunities to enter the paid work force and to be involved in higher education and public life. These programs include things such as health care, social assistance, access to child care and legal

canadien de recherche sur les femmes et la Fédération des femmes du Québec, ou des petits centres d'aide des femmes, comme le Antigonish Women's Resource Centre et des conseils de développement économique communautaire de niveau provincial ou local.

Nous avons entrepris un dialogue de réflexion sur ce que signifie l'équilibre fiscal au Canada. En août dernier, nous avons reçu une aide financière modeste du gouvernement pour étudier la question de manière plus systématique. La manière dont les Canadiens comprennent le déséquilibre fiscal et la manière dont les gouvernements réagissent à leurs réalités budgétaires sont fondamentales pour les droits des femmes et pour la manière dont les femmes du Canada bénéficient de services publics. De ce fait, l'un de nos messages d'aujourd'hui est que les programmes sociaux sont cruciaux pour l'avancement des femmes. Quand nous avons exprimé devant Condition féminine Canada la nécessité de parler de l'équilibre fiscal dans le sens où les femmes le comprennent, nous avons dit que les femmes ont un enjeu important dans ce débat parce que les politiques fiscales et budgétaires des gouvernements les touchent différemment des hommes. Ce constat peut être confirmé par des études internationales et par nos propres recherches. Votre invitée suivante, Armine Yalnizyan, a rédigé pour nous une étude retrospective des budgets fédéraux sur dix ans pour voir quelle a été l'incidence sur les femmes des dépenses publiques et des coupures budgétaires imposées lorsque le gouvernement fédéral a restructuré ses arrangements fiscaux.

Nous pensons que cette discussion revêt une importance considérable pour les femmes. On peut trouver des informations sur la vie des femmes du Canada dans *Les femmes au Canada*, un rapport rétrospectif que publie Statistique Canada tous les cinq ans et dont la dernière version est sortie en 2006. Ce rapport prouve sans l'ombre d'un doute que les femmes ont dans la plupart des cas des possibilités d'emploi différentes, des responsabilités familiales et communautaires différentes et des niveaux de sécurité économique différents. Il existe beaucoup de données importantes sur la pauvreté des femmes, autre facteur confirmant l'importance de leur participation à ce débat. D'aucuns s'imaginent parfois que l'égalité des femmes est une question réglée au Canada. Certes, nous avons pris des mesures, législatives et politiques, pour abolir la plupart des formes de discrimination mais, malgré les progrès importants réalisés, la vie des femmes reste encore différente à de nombreux égards, du point de vue de leur rôle dans la famille, dans la communauté et dans la population active.

En ce qui concerne notre mandat — et je répondrai ensuite volontiers à vos questions —, les programmes sociaux canadiens sont essentiels à l'avancement des femmes et c'est pourquoi nous avons consacré tant d'attention au Transfert canadien en matière de programmes sociaux. Nous avons récemment tenté de nous attaquer au débat sur le déséquilibre fiscal comme projet politique. Nous savons que l'infrastructure de services sociaux et de programmes de soutien mis en place au cours des 50 dernières années a été essentielle pour améliorer l'accès des femmes à des emplois rémunérés et leur a ouvert la porte de l'enseignement supérieur et de la vie publique. Des programmes tels que les soins



aid. These programs have been an egalitarian force in women's lives. They are an essential means of implementing the human rights that Canada has committed itself to in the Constitution, the Canadian Charter of Rights and Freedoms and international human rights treaties, which is an area we have spent particular attention. These rights articulated in UN conventions, include the right to equality, liberty, security of the person and to an adequate standard of living. In particular, we have noted that Canada ratified the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, CEDAW, over 26 years ago. In 2006 we had a twenty-fifth anniversary campaign to look at how far Canada has come since 1981 when we ratified that convention. We noted we have a significant way to go and Canada is incredibly well equipped to deliver on its intentions and commitments through that convention.

When we ratified CEDAW in 1981, Canada agreed to take all appropriate measures to ensure the full development and advancement of women.

In our view, the human rights that Canada embraced require governments to ensure that everyone can enjoy them and that budgetary allocations, in particular for social programs, are sufficient.

They also require governments in Canada to ensure that social programs are adequate and consistent across jurisdictions, which is another reason why we are so intensely interested in the federal role. We are glad that the committee is doing this work.

Because Canada's social programs are such an integral part of women's lives and their opportunities, the nuts and bolts of how the programs are paid for, what quality of services are available and whether they are provided adequately in every part of the country matters to every woman.

When Canada was reviewed under CEDAW in 2003 by the UN, the UN noted a particular concern that has been repeated in subsequent reviews under other UN conventions. That concern is that the federal government must "reconsider those changes in the fiscal arrangements between the federal Government and the provinces and territories so that national standards of a sufficient level are re-established and women will no longer be negatively affected in a disproportionate way in different parts of the State party's territory."

The UN said this to Canada because they heard such varied things from provincial governments, which submit their own reports to be part of a consolidated Canadian report that goes to the UN. The UN noted how highly variable particular services were.

For example, child care was better available in some places for low-income families than others. Obviously, we have the stellar example of the child care program in Quebec. They noted that in some places, legal aid for family and civil law was available in

de santé, l'aide sociale, l'accès à la garde d'enfants et l'aide juridique ont eu un effet égalitaire sur la vie des femmes. Ce sont des mécanismes cruciaux pour garantir la mise en œuvre des droits humains que le Canada s'est engagé à promouvoir dans la Constitution, dans la Charte canadienne des droits et libertés et dans les traités internationaux sur les droits de la personne, auxquels nous prêtons une attention particulière. Les droits énoncés dans les conventions de l'ONU englobent le droit à l'égalité, à la liberté, à la sécurité de la personne et à un niveau de vie adéquat. Nous avons pris note en particulier de la ratification par le Canada de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, la CEDAW, il y a 26 ans. Il y a eu en 2006, pour marquer le 25<sup>e</sup> anniversaire de cette ratification, une campagne destinée à mesurer les progrès réalisés par le Canada depuis la ratification de 1981. Cette campagne a révélé qu'il y a encore beaucoup de chemin à faire et que le Canada est incroyablement mal équipé pour être à la hauteur de ses intentions et des engagements pris dans le cadre de cette Convention.

En ratifiant la CEDAW en 1981, le Canada s'était engagé à prendre toutes les mesures appropriées pour assurer le plein développement et le progrès des femmes.

À notre avis, les droits humains que le Canada a endossés exigent que les gouvernements s'assurent que chaque personne puisse s'en prévaloir et que les affectations budgétaires, en particulier pour les programmes sociaux, soient suffisantes.

Ils exigent aussi que les gouvernements du Canada s'assurent que les programmes sociaux sont adéquats et uniformes dans tout le pays, ce qui est une autre raison pour laquelle nous attachons tellement d'importance au rôle fédéral. Nous sommes heureuses que le comité ait entrepris cette étude.

Comme les programmes sociaux font tellement partie intégrante de la vie des femmes et de leurs perspectives sociales, la manière dont ils sont financés et la qualité des services disponibles dans toutes les régions revêtent beaucoup d'importance pour les femmes.

Quand l'ONU s'est penchée sur la situation du Canada au titre de la CEDAW en 2003, elle a souligné une préoccupation particulière qu'elle a répétée dans des analyses subséquentes au titre d'autres Conventions internationales. Elle a recommandé « au gouvernement fédéral de réexaminer les changements apportés aux arrangements budgétaires liant l'État et les provinces et territoires de façon à rétablir des normes nationales correspondant à des niveaux de prestation adéquats et à faire en sorte que les femmes ne soient plus touchées de façon disproportionnée dans certaines régions de l'État partie ».

L'ONU a adressé ce message au Canada parce qu'elle avait pris note de grandes variations entre les gouvernements provinciaux, qui présentent leurs propres rapports dans le cadre d'un rapport canadien consolidé. Les grandes variations existant sur le plan de la prestation de services avaient donc retenu son attention.

Par exemple, les services de garderie d'enfants pour les familles à revenus modiques étaient meilleurs dans certaines régions que dans d'autres. Évidemment, nous avons l'exemple spectaculaire du programme de garderies d'enfants du Québec. L'ONU avait

some provinces in a more generous way, while it had been eliminated in other provinces. Access to fundamental services had been entirely eliminated in particular provinces.

They said to Canada, and to the federal government in particular that they have a leadership role to play. When Canada signed CEDAW in 1981, they agreed to be the overseer of how Canada lives up to, realizes and makes good on these international human rights commitments.

Canada tends to go to UN bodies and play the jurisdiction card. It says that is not their jurisdiction and they cannot account for those differences. The United Nations said that Canada and the federal government has an obligation to women, wherever they live across the country, to think systematically about the programs and services available to them.

I will come to the nuts and bolts of this, but I wanted to articulate why we care so deeply about this issue. There are 23 recommendations from the UN committee on the elimination of discrimination against women that remain largely outstanding. They have to do with a range of social services, some of which are primarily the jurisdiction of provinces and territories and some of which are the jurisdiction of the federal government. We have been grappling for several years with how we can have Canada take responsibility for those recommendations.

With regard to our proposals around the vertical fiscal balance, one thing I wanted to share with you is how much we value the federal role. When we have done our consultations across the country with women's organizations, human rights groups and women-centered community economic development, CED, projects — we hear that women want the federal government to play a leadership role. They are not as captivated by the jurisdictional wrangling as I think maybe other Canadians are, or that we all find ourselves wrapped up in as a consequence of how governments are manoeuvring.

We hope that from your reflections and study here, you will emerge with a clear understanding of why and to what end the federal government intervenes and uses its powers of resource distribution for the larger societal projects of which we are all a part.

We want to note that in the 1990s, particular decisions were made — the elimination of the Canada Assistance Plan, which we all heard lots about — that changed the federal fiscal landscape in Canada. We want this committee and other committees and governments to revisit what the federal government should spend its monies on, and to what end. We feel that a human rights framework and, in particular, a human rights framework that understands and articulates women's equality rights is essential.

noté aussi que l'aide juridique en droit familial et en droit civil était plus généreuse dans certaines provinces et qu'elle avait même été abolie dans certaines autres. L'accès aux services fondamentaux avait été complètement éliminé dans certaines provinces.

L'ONU a donc dit au Canada, notamment au gouvernement fédéral, qu'il a un rôle de leadership à jouer. Quand le Canada a signé la CEDAW en 1981, il a accepté d'être le maître d'œuvre dans le respect des engagements pris au sujet des droits humains internationaux.

Le Canada aime invoquer l'argument du partage des pouvoirs avec les provinces devant les organismes de l'ONU. Il dit que ces questions ne relèvent pas de sa compétence et que les différences ne sont pas de son fait. Les Nations Unies répondent que le gouvernement fédéral a une obligation envers les femmes, partout où elles se trouvent sur son territoire, et qu'il doit réfléchir systématiquement aux programmes et services qui leur sont destinés.

Je vais bientôt arriver aux détails de cette question mais je tenais à expliquer pourquoi elle est si importante à nos yeux. On trouve dans le rapport du comité de l'ONU sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes 23 recommandations qui n'ont dans l'ensemble pas été mises en œuvre. Elles concernent un large éventail de services sociaux, dont certains relèvent essentiellement des compétences provinciales et territoriales et d'autres des compétences fédérales. Nous nous demandons depuis plusieurs années comment faire en sorte que le Canada assume la responsabilité de ces recommandations.

En ce qui concerne nos propositions sur le déséquilibre fiscal vertical, nous tenons à souligner combien le rôle fédéral est important pour nous. Quand nous avons mené des consultations dans tout le pays auprès d'organisations de femmes, de groupes de défense des droits humains et de projets de développement économique communautaires axés sur les femmes, le message uniforme a été que le gouvernement fédéral doit jouer un rôle de leadership. Les femmes ne sont pas aussi fascinées que d'autres Canadiens par les arguties intergouvernementales et ne tiennent pas à se retrouver délaissées à cause des manœuvres des gouvernements.

Nous espérons que votre réflexion durant cette étude vous permettra d'en sortir avec une compréhension claire des raisons pour lesquelles le gouvernement fédéral intervient et des fins auxquelles il use de son pouvoir de distribution des ressources pour les grands projets sociaux dont nous faisons tous partie.

Nous tenons à souligner que certaines décisions ont été prises dans les années 1990 — l'abolition du Régime d'assistance publique du Canada, dont nous avons tous beaucoup entendu parler — qui ont changé le paysage fiscal fédéral. Nous voulons que votre comité, comme d'autres comités et les gouvernements, revoie ce à quoi le gouvernement fédéral devrait consacrer son argent, et dans quel but. Nous croyons qu'un cadre des droits humains est essentiel, notamment un cadre des droits humains reflétant et exprimant le droit des femmes à l'égalité.



We also note — and we have done a lot of work on this — that we recognize Quebec's distinct status. In no way are we asking for, or wanting, Quebec to be treated similarly to other provinces and territories. We say that because we understand the historic evolution of Canada; we understand the way in which federalism emerged; and we recognize that it is entirely appropriate, given the distinct culture of Quebec, for the Quebec government to play the leading role in designing and delivering social programs and services for the residents of Quebec.

Having said that, we do not want to leave that role in the hands of provinces for the rest of Canada. We believe that Quebec, as a province, occupies a distinct place in our federation, and that the way in which they relate to the federal government and vice versa is the culmination of a historical evolution of Canada, and that makes sense. For governments outside of Quebec, however, we would not support that particular arrangement.

In working with women across the country to talk about the fiscal balance, we have asked them what they would imagine as a productive and constructive way forward, given what we think is a jurisdictional quagmire, and given, in some ways, the excessive focus on particular ways of resolving the fiscal balance.

We have had two pan-Canadian consultations with women across the country — including women in Quebec, Aboriginal women, women from rural and remote areas and women from urban centres. What we have heard is that there is support for the federal government reattaching designations to transfers to make it clear, when they earmark money, what that money is for and that they support ensuring that provinces and territories outside of Quebec meet established standards of equality and adequacy. That principle is fundamental to us.

The Canada Social Transfer, which emerged out of the Canada Assistance Plan, to some degree allows for some limited allocation of monies for social programs. However, we have done an exercise to figure out what happens when that money, via the Canada Social Transfer, is allocated to provinces and territories. We have not had a lot of luck figuring out where it goes and if it is really administered in a systematic and coherent way: Is it achieving the ends that we as a nation want it to achieve?

We mention equalization payments in our paper and how we regard those payments as fundamental to a larger societal project, but I will leave that for now.

Finally, we think it is important that women are a key part of this debate. In some ways, we are glad that the representation of women in the Senate is higher than the House of Commons. That is good news. We note that in the House of Commons, only one out of five parliamentarians is a woman. The ways in which women engage in these discussions has been limited to date, in part, we believe, because they are engaged in the daily work of keeping their families and communities together. They are

Nous soulignons aussi — et nous avons beaucoup travaillé sur cette question — que nous reconnaissons le statut distinct du Québec. Loin de nous l'idée de réclamer que le Québec soit traité de la même manière que les autres provinces et territoires. Nous disons cela parce que nous comprenons l'évolution historique du Canada, nous comprenons la manière dont le fédéralisme a vu le jour, et nous considérons qu'il est parfaitement légitime que le Québec, du fait de sa culture distincte, soit le maître d'œuvre de la conception et de la prestation des programmes et services sociaux destinés à ses résidents.

Cela dit, nous ne voulons pas laisser ce rôle aux provinces dans le reste du Canada. Nous croyons que le Québec, en tant que province, occupe une place distincte dans notre fédération et que sa relation avec le gouvernement fédéral est l'aboutissement de l'évolution historique du Canada et qu'elle est logique. Par contre, nous ne voulons pas ce type d'arrangement avec les autres gouvernements provinciaux.

Dans notre travail avec les femmes de ce pays au sujet de l'équilibre fiscal, nous leur avons demandé d'imaginer ce qui pourrait constituer un avenir productif et constructif, étant donné ce que nous jugeons être un marécage juridictionnel et, d'une certaine manière, la focalisation excessive sur des méthodes particulières de résoudre l'équilibre fiscal.

Nous avons organisé deux consultations auprès des femmes de l'ensemble du pays — y compris des femmes du Québec, des femmes autochtones, des femmes des régions rurales isolées et des femmes des centres urbains. Ce qu'elles nous ont dit, c'est qu'elles sont favorables à ce que le gouvernement fédéral réattribue des désignations aux transferts de façon à indiquer clairement quand il affecte des fonds à quoi ils doivent servir, et qu'elles appuient l'idée d'assurer que les provinces et territoires autres que le Québec respectent des normes établies d'égalité et de caractère adéquat. Ce principe est fondamental à leurs yeux.

Le Transfert canadien en matière de programmes sociaux, qui est né du Régime d'assistance publique du Canada, permet dans une certaine mesure d'affecter des crédits aux programmes sociaux. Toutefois, nous avons voulu voir ce que devient cet argent une fois qu'il est accordé aux provinces et territoires et nous n'avons pas eu beaucoup de succès quand nous avons essayé de savoir à quoi il sert exactement et s'il est géré de manière cohérente et systématique : produit-il les résultats que nous en attendons, en tant que nation?

Dans notre mémoire, nous mentionnons les paiements de péréquation en disant que nous les jugeons essentiels dans le cadre d'un projet de société plus vaste, mais je laisse cette question de côté pour le moment.

Finalement, nous pensons qu'il est important que les femmes jouent un rôle clé dans ce débat. À certains égards, nous sommes heureuses que la représentation féminine soit plus élevée au Sénat qu'à la Chambre des communes. C'est une bonne chose. Nous constatons que les femmes ne représentent que 20 p. 100 des députés. La manière dont les femmes participent à ces discussions a jusqu'à présent été limitée en partie par le fait qu'elles se chargent au quotidien de la bonne marche des familles et des

balancing work and life in heroic ways, in our view. Often, they do not have the same access to public space to articulate what is important to them.

This committee is an example of a way to extend the discussion outwards. It is why we are grateful to be part of it and why we came with such enthusiasm on short notice. We believe it is important to have women at the table so that, together, we can come to terms with some of these questions in a responsible and responsive way to women's realities and our human rights commitments.

**The Chairman:** Thank you for that brief overview. I know there is more we can talk about. I hope we can continue the discussion in the future.

Can you confirm that the material you have provided to us is a document in both official languages entitled *Women's Equality and the Fiscal Imbalance*?

**Ms. Peckford:** It is.

**The Chairman:** I cannot find a date on it. Is it recent?

**Ms. Peckford:** It was released in March of this year. It is a follow-up to a previous paper on the Canada Social Transfer that we released last year, called *Strengthening the Canada Social Transfer: A Call to Account*.

That paper has not been provided to the committee because it was particular to the CST, but I would be more than happy to provide it.

**The Chairman:** We could obtain a copy of that for any of our committee members who would like that particular document. I see that that is prepared by your organization, by Shelagh Day and Gwen Brodsky.

**Ms. Peckford:** That is right.

**The Chairman:** How is your organization funded?

**Ms. Peckford:** We are a broad alliance of organizations across the country. Historically, FAFIA has been funded through a variety of ways, one of which is volunteer labour. Much of the writing that is done for us is done by volunteers, experts in the field who decided that the discussions in question are so critical that they want to make a contribution and they feel it necessary to do so.

We use a lot of volunteer resources at FAFIA through the pro bono work of experts, academics and, interestingly, women on the ground working in women's centres, in community service organizations, who want to participate in the discussion and feel they have something to offer.

In addition, FAFIA has been funded through contributions from member groups across the country. We have labour organizations and larger, better funded groups such as Amnesty International who have an independent funding base. In addition, for the last four years we have received funds from Status of Women Canada. They have a program called The

collectivités. Elles assurent de manière héroïque, à notre avis, l'équilibre entre le travail et la vie familiale. Bien souvent, elles n'ont pas le même accès à l'espace public pour exprimer ce qui est important à leurs yeux.

Ce comité est un exemple d'extension du débat. C'est pourquoi nous lui sommes reconnaissants de nous avoir invitées et pourquoi nous sommes venues avec tant d'enthousiasme à si bref préavis. Nous croyons qu'il est important que les femmes participent au débat afin que nous puissions ensemble résoudre certaines de ces questions de manière responsable et adaptée aux réalités des femmes et à nos engagements sur le plan des droits humains.

**Le président :** Merci de ce bref aperçu. Je sais qu'il y a encore d'autres choses à aborder. J'espère que nous pourrions continuer la discussion à l'avenir.

Pouvez-vous confirmer que le mémoire que vous nous avez remis est le document dans les deux langues officielles intitulé *Égalité des femmes et déséquilibre fiscal*?

**Mme Peckford :** C'est bien ça.

**Le président :** Je n'y vois pas de date. Est-il récent?

**Mme Peckford :** Il a été publié en mars de cette année et fait suite à un document que nous avons publié l'an dernier au sujet du Transfert canadien en matière de programmes sociaux du Canada, intitulé *Renforcement du Transfert canadien en matière de programmes sociaux : un appel à la responsabilisation*.

Nous n'avons pas remis ce document au comité car il portait strictement sur le TCPS mais nous pourrions vous le communiquer si vous voulez.

**Le président :** Nous pourrions en obtenir des exemplaires pour les membres du comité qui le souhaitent. Je vois qu'il a été préparé pour votre organisation par Shelagh Day et Gwen Brodsky.

**Mme Peckford :** C'est exact.

**Le président :** Comment votre organisation est-elle financée?

**Mme Peckford :** Nous sommes une alliance d'organisations diverses de tout le pays. L'AFAI est financée de diverses manières, l'une d'entre elles étant le travail bénévole. Une bonne partie de nos études est réalisée par des bénévoles, des spécialistes du domaine considéré qui estiment que les questions en jeu sont tellement cruciales qu'elles jugent nécessaire de contribuer à leur analyse.

Nous utilisons beaucoup de ressources bénévoles par le travail à titre gracieux de spécialistes, d'universitaires et, ce qui est intéressant, de femmes de terrain qui travaillent dans des centres d'aide aux femmes et des organismes de service communautaires qui veulent participer à la réflexion et ont quelque chose à offrir.

En outre, l'AFAI est financée au moyen de contributions de ses organisations membres. Nous avons des organisations syndicales ainsi que des groupes plus vastes et mieux financés, comme Amnesty internationale, qui a une base de financement indépendante. Depuis quatre ans, nous recevons aussi des fonds de Condition féminine Canada par le truchement de son



Women's Program that historically has funded equality-seeking work across the country. We were fortunate in September to receive funds to better articulate and explore questions of the fiscal balance and imbalance. What enables us to do this work today, for your information, is that we were funded by the program at a time when advocacy was still an appropriate criterion for the work. Subsequent to our receipt of funds, the program has been changed dramatically to disallow that kind of work. We are lucky to be here, but it may be the case that in future years you will not see women's organizations able to take positions with federal funds in the future.

**Senator Mitchell:** Ms. Peckford, we appreciate your being here. While it seems that you cannot be an advocate under recent program changes, you are treading that line well. Thank you for doing that: There is much to be advocated. It is absolutely true that while some progress has been made, certainly not enough has been made. The great equality issue of our generation and generations past remains the question of women in our society.

I will start with your discussion of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women. You mentioned that some obligations under the convention are provincial and territorial and others are federal. Many have not been fulfilled. Can you give us examples of the federal obligations and then several of the provincial obligations as well?

**Ms. Peckford:** Yes: Again, I have something that I can provide to the committee in both languages that I can leave with you. We produced a poster in 2003 that articulated and featured many of the recommendations from the committee. I will go through several of those.

It may be obvious to you in which jurisdiction they would reside, but I can underscore that information.

The committee urged that Canada must assess the impact of its anti-poverty measures better, and increase its efforts to combat poverty among women in general and vulnerable groups of women in particular. The committee noted that funds for women's crisis centres and shelters were still outstanding and incoherently delivered in many respects. They also noted that the funds were not reaching vulnerable populations. Aboriginal women, immigrant and refugee women, and rural and remote women did not have reliable access to shelters.

In Nunavut, there is one shelter for the entire territory. The committee noted the erratic nature in which we provide services to women in particular. They noted Canada's ongoing political under-representation of women. You must know that Canada's representation of women is stagnating. One key component of the convention when it was ratified in 1981 by Canada was that governments and State's parties would endeavour to increase

Programme de promotion de la femme qui sert à financer du travail concernant l'égalité des femmes. Nous avons eu la chance en septembre de recevoir des fonds pour mieux cerner et analyser les questions d'équilibre et de déséquilibre fiscal. Je précise que ce qui nous a permis de faire le travail que nous avons présenté aujourd'hui, c'est que nous avons obtenu des fonds du programme à un moment où la promotion était encore un critère approprié. Depuis lors, le programme a été profondément transformé pour ne plus financer ce genre de travail. Nous avons de la chance d'être ici car il se peut fort bien qu'aucune organisation de femmes ne puisse plus à l'avenir exprimer de position avec des crédits fédéraux.

**Le sénateur Mitchell :** Nous sommes heureux de votre présence, madame Peckford. Bien qu'il semble que vous ne puissiez plus faire de promotion à cause de la modification récente du programme, vous réussissez à trouver le juste équilibre. Et il y a encore beaucoup de choses à défendre. Il est absolument vrai qu'il reste beaucoup de progrès à faire, même si l'on en a déjà fait certains. La grande question d'égalité pour notre génération et pour les générations passées reste celle de l'égalité des femmes.

Je voudrais ouvrir le débat en parlant d'abord de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. Vous avez dit que certaines obligations au titre de cette convention relèvent des provinces et territoires alors que d'autres relèvent du gouvernement fédéral. Bon nombre d'entre elles n'ont pas encore été mises en œuvre. Pourriez-vous nous donner quelques exemples des obligations fédérales et des obligations provinciales?

**Mme Peckford :** Oui. J'ai à ce sujet un document dans les deux langues officielles que je peux vous remettre. Il s'agit d'une affiche produite en 2003 mentionnant une bonne partie des recommandations du comité. Je vais m'en servir pour vous répondre.

Le gouvernement responsable dans chaque cas sera peut-être évident pour vous mais je l'indiquerai quand même.

Le comité avait demandé au Canada de mieux évaluer l'incidence de ses mesures de lutte contre la pauvreté et de déployer plus d'efforts pour lutter contre la pauvreté des femmes, en général, et les femmes vulnérables, en particulier. Il avait indiqué que les fonds destinés aux centres d'aide des femmes et aux centres d'accueil restaient insuffisants et que les services étaient à bien des égards dispensés de manière incohérente. Il avait mentionné que les fonds n'atteignaient pas les populations vulnérables. Les femmes autochtones, les femmes immigrantes, les femmes réfugiées et les femmes des régions rurales isolées n'avaient pas d'accès fiable à des centres d'accueil.

Au Nunavut, il n'y a qu'un seul centre d'accueil pour tout le territoire. Le comité avait souligné le caractère aléatoire de la prestation de services aux femmes. Il avait noté la sous-représentation politique des femmes. Vous devez savoir que la représentation des femmes au Canada ne change pas. Or, l'un des éléments clés de la convention, lorsqu'elle avait été ratifiée en 1981 par le Canada, était que les gouvernements et les États parties

systematically their representation of women. For 10 years now in Canada, we have stagnated and slightly declined in terms of representation.

They talked about employment and the ways in which women in some cases are more precariously employed, and the impact of that. The committee looked also at whether pay equity — equal value for equal work — was appropriately regulated, either at the provincial or federal level.

Child care was another area that they found worrisome. You may know that a recent report by the Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD, ranked Canada low in terms of our provision of child care, social housing and access to legal aid. They noted the ongoing discrimination against Aboriginal women. Their language was strong. If you have had experience with United Nations bodies, you know that the UN itself is a highly politicized organization. They choose their words carefully. They talked about systematic discrimination against Aboriginal women here in Canada in a way that was notable to us. They urged Canada to accelerate its efforts and to pay attention to the remaining discriminatory legal provisions and their equal enjoyment of their human rights to education, employment, and physical and psychological well-being.

Other recommendations included immigrant and refugee women and how the new refugee and citizens act was not proceeding in a way that fully took into account the gender-based realities of refugee and immigrant women. They named Employment Insurance as being worrisome, particularly in regard to the eligibility rules and whether women can meaningfully access that program.

They talked about federal-provincial-territorial coordination and how weak it was in Canada and, despite the fact that Canada is regarded as a human rights leader, the reality is that Canada tends to sign conventions and does not come to terms with them in a meaningful way.

Senator Murray might know this: There is an official coordinating committee for human rights in Canada. It is a bureaucratic committee. It is charged to do exactly this work at a senior bureaucratic level. It has not met in about eight years, according to our information. It has been lax.

I encourage you to think about these incredible gaps.

Finally, in terms of recommendations, the committee noted what I referred to earlier, which is in some ways the absence of national standards in terms of particular programs that we may or may not fund across the country.

They also encouraged Canada to collaborate better with its civil society partners on questions of fulfillment and compliance.

Those were some of the recommendations that have emerged.

s'efforceraient de rehausser systématiquement la représentation des femmes. Depuis dix ans, la représentation des femmes est stagnante et a même d'ailleurs légèrement baissé.

Le comité s'était penché sur les questions d'emploi et sur la manière dont les femmes, dans certains cas, ont des emplois plus précaires, ce qui n'est pas sans conséquences. Il s'était demandé si la parité salariale — valeur égale pour travail égal — était correctement réglementée au palier provincial ou fédéral.

La garde d'enfants était un autre domaine de préoccupation. Vous savez peut-être que, selon un rapport récent de l'Organisation de coopération et de développement économiques, le Canada est parmi les derniers en ce qui concerne les services de garde d'enfants, le logement social et l'accès à l'aide juridique. Le comité avait noté la continuation de la discrimination contre les femmes autochtones, qu'il avait vertement stigmatisée. Si vous avez l'expérience des organismes des Nations Unies, vous savez que l'ONU est une organisation fortement politisée où l'on pèse ses mots. Or, le comité avait parlé de discrimination systémique contre les femmes autochtones du Canada, formulation en soi assez frappante. Il avait vivement invité le Canada à accélérer ses efforts et à prêter attention aux dispositions légales discriminatoires qui subsistent encore et à la jouissance égale des droits humains en éducation, en emploi et en bien-être physique et psychologique.

D'autres recommandations concernaient les immigrantes et les réfugiées et le fait que la nouvelle loi sur les réfugiés et les citoyens ne tenait pas pleinement compte des réalités des réfugiées et des immigrantes fondées sur le sexe. Le comité avait exprimé des préoccupations au sujet de l'assurance-emploi, notamment en ce qui concerne les règles d'admissibilité, en se demandant si les femmes peuvent avoir un accès valable à ce programme.

Il avait parlé de la coordination fédérale-provinciale-territoriale en soulignant la faiblesse et avait dit que, même si le Canada est considéré comme un chef de file sur le plan des droits de la personne, la réalité est qu'il a tendance à signer des Conventions mais à ne pas en tenir compte de manière très sérieuse.

Le sénateur Murray est peut-être au courant de ceci : il existe au Canada un comité de coordination officiel sur les droits humains. C'est un comité bureaucratique. Il est chargé de faire exactement ce travail au palier bureaucratique supérieur. Selon nos informations, il n'a pas tenu une seule réunion depuis huit ans. Ce n'est pas sérieux.

Je vous encourage à réfléchir à ces lacunes incroyables.

Finalement, en ce qui concerne les recommandations, le comité avait souligné, comme je l'ai dit plus tôt, qu'il y a à certains égards une absence de normes nationales au sujet de certains programmes que nous finançons ou ne finançons peut-être pas à l'échelle de tout le pays.

Il avait aussi invité le Canada à mieux collaborer avec ses partenaires de la société civile sur les questions de mise en œuvre et de conformité.

Voilà certaines des recommandations qu'il avait formulées.



We have embarked on a systematic campaign at both the community level and with various levels of government, including the federal-provincial-territorial ministers responsible for the status of women, and various prime ministers regarding questions of fulfillment of human rights obligations.

I note that in 2006, all federal party leaders during the federal election campaign submitted a public declaration to FAFIA articulating their commitment to take concrete and immediate action to advance women's human rights in Canada as per these UN recommendations. We felt that was a small success. However, subsequent to that time, little has happened and in some cases we feel there have been additional setbacks.

**Senator Mitchell:** One of the additional setbacks has been the cancelling of the national child care early childhood education program.

That program is relevant in this discussion in a couple of ways. First, it was a concrete initiative to address at least some of the problems that you discussed, but it was also a model of getting past the problem with the CST where we cannot target.

Can you comment on that early childhood education program as a model because it did have national standards, they were negotiated and it was directed funding?

**Ms. Peckford:** I note that the committee said, under the convention Canada has an obligation to expand affordable child care facilities under all governments and that it had an obligation to report with nation-wide figures on the demand, availability and affordability of child care in its next report.

In terms of women's participation in the labour force and in terms of their rates of poverty, child care remains an incredibly challenging area. We cannot expect women to participate reliably in the labour force from the early age of when their children are born if they are not able to feel confident that they have access to good child care that they can afford.

It is remarkable because when we participate in international forums, we see that other countries have the capacity to go beyond their own federal jurisdictional complexes, for lack of a better word. They understand that their citizens require certain things, which are fundamental to the advancement of equality and the enjoyment of one's rights and to feel like a participant in a larger societal project.

One thing the UN has been particularly good at, in which various organizations like mine have intervened, are in UN bodies while Canada is being reviewed under a UN convention. I note that Canada helped to pave the way for that participation. At one point, it was not as easy to make a non-governmental submission to a UN committee.

Nous avons entrepris une campagne systématique au niveau communautaire et avec les divers paliers de gouvernement, dont les ministres fédéraux-provinciaux-territoriaux s'occupant du dossier de la condition féminine, et avec divers premiers ministres au sujet des questions de respect des obligations sur les droits humains.

Je note que, pendant la campagne électorale de 2006, tous les chefs de partis fédéraux ont adressé à l'AFIA une déclaration publique exprimant leur engagement de prendre des mesures concrètes et immédiates pour faire avancer les droits humains des femmes au Canada conformément à ces recommandations de l'ONU. Nous avons considéré cela comme un succès relatif. Depuis lors, toutefois, on a fait peu de choses et on a même dans certains cas reculé, à notre avis.

**Le sénateur Mitchell :** L'un des reculs additionnels a été l'abolition du programme national de garde d'enfants et d'éducation de la petite enfance.

Ce programme est directement pertinent à plusieurs égards dans le cadre de cette discussion. Premièrement, c'était une initiative concrète pour résoudre au moins certains des problèmes que vous avez soulevés, et c'était aussi une manière de surmonter le problème du TCPS que nous ne pouvons pas cibler.

Pouvez-vous nous donner votre avis sur ce programme d'éducation de la petite enfance qui aurait pu être un modèle puisqu'il avait des normes nationales qui avaient été négociées et qu'il s'agissait de crédits ciblés?

**Mme Peckford :** Je constate que le comité avait dit que le Canada avait l'obligation, au titre de la convention, d'étendre des services abordables de garde d'enfants sous tous les gouvernements et de fournir dans son rapport suivant des chiffres sur la demande, la disponibilité et le caractère abordable de ces services à l'échelle nationale.

Du point de vue de la participation des femmes à la population active et de leurs taux de pauvreté, la garde d'enfants reste une question incroyablement difficile. On ne peut pas s'attendre à ce que les femmes participent efficacement à la population active quand elles ont des enfants en bas âge si elles ne peuvent pas avoir l'assurance d'un accès à de bons services de garde abordables.

Quand nous participons à des conférences internationales, nous voyons souvent que d'autres pays réussissent à surmonter leurs propres complexes fédéraux, si je peux employer cette expression. Ils comprennent que leurs citoyens ont besoin de certaines choses qui sont fondamentales pour l'avancement et la jouissance des droits humains et pour avoir le sentiment de participer pleinement au projet social.

L'une des choses que l'ONU fait particulièrement bien et à laquelle des organisations comme la mienne ont participé est précisément son examen de la manière dont le Canada agit à l'égard des conventions internationales. Je constate que le Canada a ouvert la voie pour ce genre de participation. Autrefois, il n'était pas facile pour une organisation non-gouvernementale de s'adresser à un comité de l'ONU.

Canada led the way on that participation, rightly so, and we applaud Canada for doing so. However, what we see in the Canadian context is an unwillingness to come to terms with our own human rights obligations.

The UN often notes that they are dealing with countries around the world, many of whom are federations. Within the group of federations with which we deal, many countries have gotten over their wrangling, they have gotten over their jurisdictional quagmires and they have been able to figure out ways creatively and with vision and focus that allow federal resources — and in this case, we are talking federal resources for the most part — to be allocated and to reach communities that need them.

They are incredibly sympathetic towards Canada playing the jurisdictional card systematically. They think that we are a smart and wealthy nation, we have great minds and we should be able to go beyond this.

**Senator Nancy Ruth:** I want to ask about your desire to have more designations for transfers. The child care example is an exception rather than a rule. How do you reckon the federal government should do this in a way the provinces would tolerate?

**Ms. Peckford:** Can you repeat your question?

**Senator Nancy Ruth:** You want capital transfers to be designated to particular social programs. Provinces do not want this. How do you suggest that the federal government do it?

**Ms. Peckford:** I think, in some instances, when we look systematically at how women have fared in Canada and we look at the realities with which they deal on a daily basis, and we look at popular support for some of these programs, it actually transcends intergovernmental wrangling.

We do not advocate a bulldozing approach. We think that in some instances, the federal government can begin to demonstrate leadership with a couple of provinces. Inevitably, as has happened with other key social programs, other provinces may want to come on board.

We also think that Canada can intervene in a way that articulates its own obligations to all its citizens under UN conventions. I think in some ways, and some may believe we are naïve, I understand jurisdictional realities. I was born and raised in Newfoundland and Labrador. Therefore, I am not a central Canadian. I deeply understand what it means to be attached to a province, to feel a unique identity and that the province might have been hard done by in terms of the federation.

I understand all of that. However, women in Newfoundland and Labrador, regardless of their nationalism as it might pertain to the province, want to ensure that their families and communities have access to services and programs that they

Le Canada a ouvert la voie à ce chapitre et nous l'en félicitons. Par contre, nous constatons que, dans le contexte canadien, on ne respecte pas encore nos propres obligations touchant les droits humains.

L'ONU traite souvent avec bon nombre de pays constitués en fédération. À l'intérieur du groupe des fédérations, nous constatons que beaucoup de pays ont surmonté les chamailleries et ont réussi à laisser de côté les arcanes de la répartition des pouvoirs en trouvant des méthodes créatives et originales de permettre aux ressources fédérales — parce qu'il s'agit dans la plupart des cas de ressources fédérales dans ce domaine — d'être affectées dans l'intérêt concret des groupes qui en ont besoin.

L'ONU fait preuve d'une sympathie incroyable à l'égard du Canada quand il invoque systématiquement son argument de la répartition des pouvoirs. Elle pense que nous sommes un pays intelligent et prospère, avec de grands esprits, qui devrait être capable de surmonter cet obstacle.

**Le sénateur Nancy Ruth :** Je voudrais revenir sur votre désir de désignations accrues pour les transferts. L'exemple de la garde d'enfants est l'exception plutôt que la règle. D'après vous, comment devrait faire le gouvernement fédéral pour que ce soit toléré par les provinces?

**Mme Peckford :** Pouvez-vous répéter votre question?

**Le sénateur Nancy Ruth :** Vous voulez que les transferts soient attribués à des programmes sociaux particuliers, ce que ne veulent pas les provinces. Comment le gouvernement fédéral devrait-il s'y prendre pour y arriver?

**Mme Peckford :** Je pense que, dans certains cas, quand on examine systématiquement la situation des femmes au Canada et qu'on examine les réalités auxquelles elles sont confrontées quotidiennement, et qu'on voit le soutien populaire dont bénéficient certains de ces programmes, cela transcende en réalité les arguties intergouvernementales.

Nous ne recommandons pas la méthode du bulldozer. Nous pensons que, dans certains cas, le gouvernement fédéral peut commencer à faire preuve de leadership avec certaines provinces. Inévitablement, comme c'est arrivé avec d'autres programmes sociaux fondamentaux, d'autres provinces voudront suivre le mouvement.

Nous pensons aussi que le Canada peut intervenir en expliquant à tous ses citoyens ses propres obligations au titre des conventions de l'ONU. D'aucuns penseront que nous sommes peut-être naïves mais je pense que les gens comprennent d'une certaine manière les réalités intergouvernementales. Je suis née et j'ai été élevée à Terre-Neuve-et-Labrador et je ne suis donc pas une personne du centre du Canada. Je comprends parfaitement ce que ça veut dire qu'être attachée à une province, ressentir une identité particulière et penser que la province a eu la vie dure dans la fédération.

Je comprends tout ça mais les femmes de Terre-Neuve-et-Labrador, quel que soit leur nationalisme à l'égard de la province, veulent avant tout que leurs familles et leurs collectivités aient accès aux services et programmes qu'elles méritent. Elles sont bien



deserve. They themselves are willing to get over what may be complicated attitudes around Canada or the federal government, to ensure that the resources we collectively own are well distributed.

I think the federal government has an obligation to demonstrate some vision here. I think it can call upon its international human rights obligations and it can point to domestic realities. When women in B.C. do not have any meaningful access to civil legal aid in dealing with family matters, I do not know how many people will object to some sort of collaborative arrangement in which we ensure women that access.

Therefore, I argue that it takes some courage, vision and a better understanding of what we owe each other. I think the human rights framework is one way to do that.

**Senator Nancy Ruth:** Have you had a chance to talk to those one or two provinces that could be a test sample of whether they would be willing to do that?

**Ms. Peckford:** No, not at this point: I will tell you what we have done. We might have test cased in a different way.

When these recommendations came out in 2003, one of the things we thought we should do immediately is establish dialogue, not only with the federal minister but with ministers responsible for the status of women across the country in the provinces and territories.

We told them that they were the lead ministers in their provinces and territories for the status of women. These recommendations are directly pertinent to their portfolios. We want to enter into a dialogue with them in order that they better and more systematically consider how we can fulfill these obligations.

We recognize these ministers are a set of junior players. We get the game. We understand that these ministers are not high-profile and that they themselves may be marginalized within their own cabinets and are carrying dual portfolios, but we felt it was appropriate that the conversation start there.

We began that discussion in Newfoundland and Labrador in 2004, and we continued it in Regina, Saskatchewan in 2005, at which point we were able to have a two-hour meeting with representatives from most provinces and territories. We had a discussion about many of these recommendations, about what the gaps were in terms of delivery within their own provinces and territories and what they might want to see from the government. There were territories and provinces in those discussions that were intensely interested in how we could better leverage our own federal resources.

Subsequent to that time, there has been a change in minister at the federal level who is less interested in being part of that dialogue. That situation has been challenging for us, but we continue to seek out those conversations.

prêtes à passer au-dessus des attitudes compliquées concernant le Canada ou le gouvernement fédéral si c'est pour s'assurer que les ressources que nous possédons collectivement sont bien distribuées.

Je pense que le gouvernement fédéral se doit de faire preuve d'un peu d'imagination à cet égard. Il peut invoquer ses obligations internationales touchant les droits humains et souligner les réalités intérieures. Quand les femmes de la Colombie-Britannique n'ont pas d'accès réel à l'aide juridique touchant le droit familial, je ne vois pas qui pourrait contester une sorte d'arrangement de collaboration leur permettant d'obtenir cet accès.

J'affirme donc qu'il faut du courage, une vision et une meilleure compréhension de ce que nous nous devons les uns aux autres. Je crois que le cadre des droits humains est une manière d'y arriver.

**Le sénateur Nancy Ruth :** Avez-vous eu la chance d'en parler à une ou deux provinces pour mettre cette idée à l'épreuve et voir comment elles réagiraient?

**Mme Peckford :** Non, pas encore. Je peux vous dire ce que nous avons fait. Nous avons peut-être mis cette idée à l'épreuve d'une autre manière.

Quand ces recommandations ont été publiées, en 2003, l'une des choses qu'il fallait faire immédiatement, à notre avis, c'était ouvrir un dialogue, pas seulement avec le ministre fédéral mais aussi avec les ministres responsables du dossier de la condition féminine dans les provinces et les territoires.

Nous leur avons dit qu'ils étaient les ministres responsables de la condition féminine dans leurs provinces et territoires. Ces recommandations devaient donc les toucher directement. Nous voulions engager un dialogue avec eux de façon à voir concrètement comment le Canada pourrait s'acquitter de ses obligations de manière plus systématique.

Nous savons que ces ministres sont de rang inférieur. Nous connaissons les règles. Nous savons que ce ne sont pas les plus importants et qu'ils peuvent eux aussi être marginalisés au sein de leur propre cabinet, sans compter qu'ils détiennent généralement un ou plusieurs autres portefeuilles en même temps, mais nous pensions qu'il était légitime d'entreprendre cette conversation.

Nous avons entrepris cette discussion avec Terre-Neuve-et-Labrador en 2004 et l'avons continuée à Regina, en Saskatchewan, en 2005 lorsque nous avons pu avoir une rencontre de deux heures avec des représentants de la plupart des provinces et territoires. Nous avons eu une discussion sur bon nombre de ces recommandations, sur les failles existant en matière de prestation de services dans leurs provinces et territoires et sur ce qu'ils pourraient attendre de leurs gouvernements respectifs. Certaines provinces et territoires ont témoigné un vif intérêt sur la manière dont nous pourrions tirer meilleur parti de nos propres ressources fédérales.

Il y a eu ensuite l'arrivée au palier fédéral d'un nouveau ministre qui s'intéresse moins à ce dialogue. La situation est donc difficile pour nous mais nous continuons à rechercher ces conversations.

You also may note that Canada will be reviewed again under this convention in two years. Canada's own report is due at the UN as we speak. The report will go back to the UN and explain either inaction or action. We said to ministers at all levels that we do not want to go back to the UN as a civil society organization and despair about what has not been done. Let us imagine a collaborative project that will allow for some movement, one we can take pride in. We can use this as an example for further future action.

To date, that project has not happened in the ways that we would like. We have seen particular provinces, certainly in terms of antipoverty, moving ahead on initiatives to meet some of the needs of low income families better. We applaud those efforts but organizations such as The National Council of Welfare, the Canadian Centre for Policy Alternatives and organizations further to the right and left have noted that on some of these larger social policy issues, the piecemeal approach in some cases is inefficient, and in others ineffective. It does not allow us to harness the creativity that we have as a nation. I am pleased Newfoundland has adopted an anti-poverty strategy. Why would we keep it in Newfoundland? Why not think creatively about how other provinces could adapt those strategies to their particular needs and have the federal government play an active role ensuring provinces have the resources and capacities to meet their objectives.

**Senator Ringuette:** Thank you for your knowledge of these issues and their effect on women, children and generally people living in poverty. I can sense a lot of depth to that knowledge. You have put in a lot of energy and it shows. I sincerely appreciate that.

I also can appreciate your request to have national standards and provincial accountability. In the last year or two, we asked the Auditor General to ensure provincial accountability regarding federal funds that were transferred. Her response was that provincial colleagues do the auditing and we should refer to them when seeking provincial accountability, and never mind national standards. I look at the issues of child care, cuts to the programs for literacy, status of women and the Court Challenges Program. This was in the past 18 months. In the last two months the shift for social transfers will be on an equal per capita basis. That shift will be the biggest crunch or setback this country has ever seen.

I look at your example of women's shelters. When transfers are made on a per capita basis there will not be more than one shelter in Nunavik. There must be a Canadian conscience somewhere. It seems that we are in this one-track, no-return mind frame. We are only setting the stage for elections. Elections are based on numbers and they need the numbers. I am not targeting the current government particularly. I am looking at the political landscape. Social transfers on a per capita basis are absolutely

Vous pouvez également noter que le Canada fera l'objet d'un autre examen au titre de cette convention dans deux ans. Le Canada doit adresser un rapport à l'ONU en ce moment même. Il devra y expliquer son inaction ou son action. Nous avons dit à tous les ministres que nous ne voulons pas retourner devant l'ONU comme organisation de la société civile obligée d'exprimer sa déception à l'égard de ce qui n'a pas été fait. Imaginons un projet en collaboration permettant d'avancer et dont nous pourrions être fières. Cela pourrait devenir un exemple pour l'action future.

Jusqu'à présent, le projet ne s'est pas réalisé comme nous l'aurions souhaité. Nous avons vu certaines provinces, au moins en ce qui concerne la lutte contre la pauvreté, prendre des initiatives pour mieux répondre aux besoins des familles à faibles revenus. Nous applaudissons ces efforts mais des organisations comme le Conseil national du bien-être social, le Centre canadien d'options politiques ou d'autres organisations plus à droite ou à gauche ont souligné que l'approche à la pièce de certaines de ces questions sociales de vaste portée est dans certains cas inefficace et, dans d'autres, inefficace. Elle ne nous permet pas de mobiliser la créativité que nous avons comme nation. Je suis heureuse que Terre-Neuve ait adopté une stratégie anti-pauvreté mais pourquoi la cantonner à Terre-Neuve? Pourquoi ne pas réfléchir de manière créative à la manière dont les autres provinces pourraient adapter ces stratégies à leurs propres besoins, avec un gouvernement fédéral jouant un rôle actif pour que les provinces aient les ressources et capacités requises pour atteindre leurs objectifs?

**Le sénateur Ringuette :** Je vous remercie de nous faire profiter de votre connaissance de cette problématique et de son effet sur les femmes, les enfants et, généralement, les gens vivant dans la pauvreté. Je peux voir que vous avez une connaissance approfondie du dossier. Vous y consacrez beaucoup d'énergie, ça se voit, et je l'apprécie beaucoup.

Je comprends aussi que vous réclamiez des normes nationales et une reddition de comptes provinciale. Depuis un an ou deux, nous demandons à la vérificatrice générale d'assurer une reddition de comptes provinciale au sujet des fonds transférés. Sa réponse est que ce sont ses homologues des provinces qui font ces vérifications et que c'est à eux que nous devrions nous adresser pour obtenir des comptes, et tant pis pour les normes nationales. Je vois ce qui s'est passé pour la garde d'enfants, la réduction des budgets d'alphabétisation, la condition féminine et le Programme de contestation judiciaire. Et tout ça en 18 mois. Au cours des deux derniers mois, on a décidé de changer les transferts sociaux sur une base d'égalité par habitant. Ce changement représentera le plus grand recul que notre pays aura jamais vu.

Je vois la situation des centres d'aide pour les femmes. Quand les transferts seront effectués sur une base d'égalité par habitant, on n'en créera jamais un deuxième au Nunavik. Il faut qu'il y ait une conscience canadienne quelque part. J'ai l'impression qu'on est dans une sorte de mode de pensée obtus sans espoir de retour. Tout ce qui compte, ce sont les élections. Les élections, c'est une question de chiffres et il leur faut des chiffres. Je n'accuse pas particulièrement le gouvernement actuel. Je survole tout le



not acceptable. Has your group looked into the devastating consequences this shift will have?

**Ms. Peckford:** We did a federal budget analysis after this particular budget in part because we were intensely interested in the questions around transfers. Many of our members, as did we in our budget response posted on our website, signalled our concern around the switch to per capita transfers. We work a lot with rural and remote women and they thought, "Oh no, what will this end up looking like for us." We are concerned about the implication for particular provinces for services, as reported in our current budget report.

**Senator Ringette:** Can you provide a copy of that report?

**Ms. Peckford:** Yes, I will be happy to. That analysis exists in both languages. I will be happy to provide it. It is less focussed on the general question of transfers.

**The Chairman:** If you can provide it to the clerk, then we will see that it is circulated. If there are any documents that are not in both official languages, we can ensure they are available in both official languages before we circulate it to our members.

**Ms. Peckford:** Because we work so actively with our Quebec organizations, we tend to translate almost everything. In some cases it is generated in French and translated to English.

**Senator Di Nino:** Thank you and good morning. Let me first of all understand your organization. Are you a not-for-profit organization? Are you an NGO?

**Ms. Peckford:** We are a civil society organization founded in 1999, four years after Canada signed the Beijing Declaration and Platform for Action. This was yet another international exercise in which countries came together from around the world to consider their equality obligations to women. Out of the 1995 World Conference on Women, came a federal plan for gender equality. The reason for FAFIA's existence is that organizations who have been active participants in the Beijing process from a civil society point of view, and whose participation had been facilitated in large part by the federal government, grew increasingly frustrated with a gap between what the federal government said it would do as part of this international exercise and what was actually happening. It was a period of some difficulty in Canada. There was a great emphasis on cutting the deficit. As a consequence, many of the fiscal arrangements that historically had benefited women including the Canada Assistance Plan, amongst others, were eliminated. Consequently this organization was born. We are an alliance of women's and human rights organizations. We keep one eye on international developments and one ear to the ground. We are looking at international human rights and how they are applied here. What does it mean for Canada to be part of a global community? What does it mean for women?

paysage politique. Des transferts sociaux égaux par habitant sont absolument inacceptables. Votre groupe s'est-il penché sur les conséquences catastrophiques de ce changement?

**Mme Peckford :** Nous avons procédé à l'analyse du dernier budget fédéral parce que cette question des transferts nous préoccupait énormément. Bon nombre de nos membres, comme nous l'avons fait nous-mêmes sur notre site web en réponse au budget, ont exprimé notre préoccupation à l'égard du passage à des transferts par habitant. Nous travaillons beaucoup avec des femmes de régions rurales et isolées qui sont très inquiètes de ce que cela signifiera pour elles. Nous nous demandons avec inquiétude quelles seront les conséquences pour certaines provinces, comme nous l'avons dit dans notre rapport sur le budget.

**Le sénateur Ringette :** Pourriez-vous nous donner un exemplaire de ce rapport?

**Mme Peckford :** Avec grand plaisir. Cette analyse existe dans les deux langues. Je serai très heureuse de vous la remettre. Elle est moins axée sur la question générale des transferts.

**Le président :** Veuillez l'adresser à la greffière du comité, qui en assurera la distribution. Si vous avez des documents qui ne sont pas dans les deux langues officielles, nous pouvons veiller à ce qu'ils soient traduits avant de les distribuer.

**Mme Peckford :** Comme nous travaillons beaucoup avec nos organisations du Québec, nous avons tendance à faire presque tout traduire. Dans certains cas, les documents sont produits en français puis traduits en anglais.

**Le sénateur Di Nino :** Merci beaucoup et bienvenue. Permettez-moi d'abord de comprendre votre organisation. Est-ce un organisme à but non lucratif? Êtes-vous une ONG?

**Mme Peckford :** Nous sommes une organisation de la société civile fondée en 1999, soit quatre ans après que le Canada ait signé la déclaration de Beijing et le Programme d'action. Il s'agissait là encore d'un exercice international au cours duquel des pays du monde entier se sont penchés sur leurs obligations concernant l'égalité des femmes. La conférence mondiale de 1995 sur les femmes a débouché sur un plan fédéral en matière d'égalité. La raison pour laquelle l'AFAI a été créée est que les organismes qui avaient participé activement au processus de Beijing du point de vue de la société civile et dont la participation avait été en grande mesure facilitée par le gouvernement fédéral ont ressenti de plus en plus vivement l'écart entre ce que le gouvernement fédéral avait dit qu'il ferait dans le cadre de cet exercice international et ce qu'il a fait réellement. Ce fut une période assez difficile au Canada. On accordait alors la priorité à la réduction du déficit. De ce fait, bon nombre des arrangements fiscaux qui avaient historiquement été utiles pour les femmes, comme le Régime d'assistance publique du Canada, ont été abrogés. C'est de ce constat qu'est née notre organisation. Nous sommes une alliance d'organisations de femmes et de droits de la personne. Nous surveillons les développements internationaux et ce qui se passe sur le terrain. Nous voyons comment les droits humains internationaux sont appliqués ici. Que signifie pour le Canada le fait de faire partie d'une communauté mondiale? Qu'est-ce que ça signifie pour les femmes?

**Senator Di Nino:** You referred to the 1995 Beijing conference and also the UN report. What was the name of that UN report?

**Ms. Peckford:** The report dated January 2003 issued 23 recommendations. Canada was reviewed for its performance under that key human rights treaty for women. Any time Canada signs an international treaty it is subject to periodic reviews and, in this case, it was the Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women. That was a treaty for which we were being reviewed under the UN body.

**Senator Di Nino:** You said that we did not fair so well in this review.

**Ms. Peckford:** No, we did not, especially given that we were enjoying tremendous federal surpluses at that time in 2003. We had had many years — nearly 25 of them — to take more seriously what the obligations of the conventions suggested was necessary in Canada, so, no, we did not do so well.

**Senator Di Nino:** Your frustration has been growing for many years. Is that right?

**Ms. Peckford:** Some might call it frustration. I represent a range of organizations, both large and small, all of which are deeply committed to Canada being the human rights actor that it wants to be — and that it sometimes is, internationally.

On the domestic front, much more needs to be done. If Canada wants to remain credible as a human rights actor, it is incumbent upon us to ensure that Canadians here at home have the same access to human rights that Canada, as a government, wants other countries to have.

**Senator Di Nino:** One thing I wanted to put on the record is that my two colleagues were specific about their criticism of the last 18 months of the present government. I understand you to say that as far as you are concerned, the failures, problems, disappointments and frustrations have been going on for years — certainly a lot longer than the last year or so.

**Ms. Peckford:** Absolutely: We have been deeply concerned for over a decade. We think particular measures over the last 18 months have not been helpful. In fact, we could argue vociferously that they will be detrimental. When we compromise the access of low-income people to the courts, I do not think we are doing ourselves a favour as a nation that prides itself on its human rights record.

**Senator Di Nino:** That remains to be seen; but I wanted to put on the record that your organization came out of the fact that at the 1995 Beijing conference, we made some commitments. You said in 1999 that this is enough, we will fight this.

**Ms. Peckford:** Absolutely: we do not believe that any government since Canada signed the convention in 1981 has done enough to take its obligation seriously. We have not emerged as some body over the last 18 months to respond to a

**Le sénateur Di Nino :** Vous avez parlé de la conférence de Beijing de 1995 et du rapport de l'ONU. Quel était le titre de ce rapport?

**Mme Peckford :** Le rapport de janvier 2003 contenait 23 recommandations touchant les résultats obtenus par le Canada au sujet de ce traité sur les droits humains fondamental pour les femmes. Chaque fois que le Canada signe un traité international, une évaluation est effectuée à intervalles réguliers, comme cela a été le cas avec cette Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. C'était un traité au sujet duquel nous avons fait l'objet d'une évaluation par l'organisme pertinent de l'ONU.

**Le sénateur Di Nino :** Vous dites que nous n'avons pas eu une très bonne note dans ce contexte.

**Mme Peckford :** Non, nous n'avons pas eu une bonne note, d'autant plus qu'il y avait eu des excédents budgétaires fédéraux considérables à cette époque, en 2003. Nous avons eu de nombreuses années — près de 25 — pour prendre au sérieux les obligations qui nous incombaient mais nous n'avons pas très bien fait à cet égard.

**Le sénateur Di Nino :** Votre déception augmente chaque année, n'est-ce pas?

**Mme Peckford :** On peut dire aussi que c'est de la frustration. Je représente un large éventail d'organisations, petites et grandes, qui sont toutes profondément déterminées à ce que le Canada soit en matière de droits humains l'acteur qu'il dit vouloir être — et qu'il est parfois, sur le plan international.

Sur le plan intérieur, il y a plus à faire. Si le Canada veut rester crédible comme acteur des droits humains, il nous incombe à tous et toutes de veiller à ce que les Canadiens bénéficient du même accès aux droits humains que le Canada attend, comme gouvernement, des autres pays.

**Le sénateur Di Nino :** Je voudrais souligner officiellement la critique de mes deux collègues au sujet des 18 derniers mois du gouvernement actuel. Si je vous comprends bien, les échecs, problèmes, déceptions et frustrations que vous avez évoqués durent depuis des années — depuis bien plus longtemps en tout cas que depuis une douzaine de mois.

**Mme Peckford :** Absolument. La situation nous préoccupe depuis plus d'une décennie mais nous pensons que les mesures prises au cours des 18 derniers mois n'ont rien amélioré. En fait, nous affirmons avec force qu'elles ont été néfastes. Quand on met en danger l'accès aux tribunaux des personnes à revenus modiques, je ne pense pas qu'on ait la moindre raison d'être fiers de ce qui en résultera sur le plan des droits humains.

**Le sénateur Di Nino :** Ça reste à voir mais je tiens à souligner que votre organisation est née du fait que nous avons pris certains engagements à la conférence de Beijing en 1995. Vous avez dit en 1999 que ça ne suffisait pas et que vous alliez vous battre.

**Mme Peckford :** Absolument. Nous pensons qu'aucun gouvernement n'a fait assez, depuis la signature de la convention en 1981, pour montrer qu'il prenait ses obligations au sérieux. Notre organisation n'est pas apparue d'un seul



particular government. We recognize that governments come and go. Women's organizations in this country have worked with a myriad of governments at many levels for many years. We issued harsh critiques of previous governments, and we will continue to issue harsh critiques where they are to be issued.

**Senator Di Nino:** As I think you should: I agree with that.

**Ms. Peckford:** Believe me, we have. If you look at our website, you will see a series of submissions that were made between 1999 and 2006 that really tell the tale. This is not a partisan exercise, but the reality is that we need to tell it like it is. We need to tell it like our member groups on the ground, who work directly with women, see it. No government has been perfect, but when actions are taken that are problematic, they must be named.

I will put this on the record — and this is a little bit courageous for me to say: Governments want people to believe that we are being partisan. It is in their interest to say, oh, that is only an organization that is uncomfortable with this particular party in power. They want that. They want us to appear as if we are out to get a particular party or a particular leader.

Our record, I assure you, suggests that is not how we function. We use international human rights norms as a standard. We are looking to how Canada can be the best it can be, given the resources, needs and realities of the country. We intervene reliably, regardless of party.

However, lots of people out there would like to portray us as a particular entity that wants to ensure that a political party never enjoys political power in Canada. That is simply not how we function.

**Senator Di Nino:** That was the purpose of my question. I think you have put it on the record very well, so good for you.

Let me ask a couple of specific questions.

**The Chairman:** We are running out of time and we have one more questioner. Can you ask them quickly?

**Senator Di Nino:** Let me ask one question then, Mr. Chairman.

Under the recent budget, the CST has been earmarked 25 per cent for education and 75 per cent for social spending. You would like to see a further breakdown of that 75 per cent, I guess.

**Ms. Peckford:** That is correct.

**Senator Di Nino:** Are you talking about being specific — so much for this, so much for that? Maybe you can explain further.

coup au cours des 18 derniers mois pour répondre à un gouvernement particulier. Nous savons que les gouvernements changent, et les organisations de femmes ont travaillé avec une foule de gouvernements différents à de nombreux niveaux pendant de nombreuses années. Nous avons vertement critiqué les gouvernements précédents et nous continuerons à critiquer vertement tout gouvernement qui méritera de l'être.

**Le sénateur Di Nino :** Ce qui est parfaitement légitime. Je suis d'accord avec vous là-dessus.

**Mme Peckford :** Croyez-moi, nous n'hésitons pas à le faire. Si vous consultez notre site web, vous verrez toute une série de comparutions que nous avons faites entre 1999 et 2006 qui le confirmeront. Il ne s'agit pas ici de sectarisme politique mais simplement de la nécessité de dire les choses telles qu'elles sont. Nous devons dire les choses telles que les voient les organismes que nous représentons et qui travaillent directement avec les femmes. Aucun gouvernement n'est parfait mais, quand des mesures problématiques sont prises, nous devons les dénoncer.

Je peux vous dire ceci — et il me faut un certain courage pour le dire : les gouvernements voudraient que les gens croient que nous sommes sectaires. Il est dans leur intérêt d'affirmer que nous sommes une organisation qui n'a de problèmes qu'avec le parti au pouvoir. C'est ce qu'ils veulent. Ils veulent donner l'impression que nous nous opposons à un parti donné ou à un premier ministre donné.

Je peux cependant vous garantir que ce n'est pas le cas et nous l'avons prouvé. Notre but est de juger ce que nous faisons par rapport aux normes internationales sur les droits humains. Nous nous demandons comment le Canada pourrait faire le mieux possible, considérant ses ressources, ses besoins et ses réalités. Nos interventions sont fondées sur ça, quel que soit le parti au pouvoir.

Il n'en reste pas moins que beaucoup de gens aimeraient donner l'impression que nous sommes une organisation qui voudrait qu'un certain parti ne soit jamais au pouvoir. Ce n'est absolument pas le cas.

**Le sénateur Di Nino :** C'était là où je voulais en venir. Je pense que vous avez fort bien exprimé ce que j'attendais et je vous en félicite.

Permettez-moi de poser maintenant quelques questions plus particulières.

**Le président :** Pouvez-vous être bref car nous allons bientôt manquer de temps et j'ai un autre nom sur ma liste?

**Le sénateur Di Nino :** Je poserai donc une seule question, monsieur le président.

Avant le dernier budget, le TCPS était réparti de la manière suivante : 25 p. 100 pour l'éducation et 75 p. 100 pour les services sociaux. Si je comprends bien, vous voulez une répartition plus poussée de la deuxième partie, de 75 p. 100?

**Mme Peckford :** C'est bien ça.

**Le sénateur Di Nino :** Vous voulez donc tant pour ceci, tant pour cela? Pourriez-vous être plus précise?

**Ms. Peckford:** I would be happy to. Particular programs have been chronically underfunded in Canada. As a nation, we need to look at what those programs are. What is the degree to which that program may be available in one part of the country but not the other? I think it is the responsibility of the federal government, when they decide to allocate significant amounts of money to this particular federal transfer mechanism, to see where that money can best go, given what we know about how people access or do not access those programs across the country. The government can do that within a human rights framework.

Something like legal aid is basic. The fact that lots of women in this country currently do not have any meaningful access to legal aid for family and civil law is mind-boggling. I think that the federal government could say collaboratively, in good spirit, to provinces, we recognize this is a gap: It has been noted internationally, domestically, regionally and locally, and we are using this opportunity for the next couple of years to take this amount of money from the CST for this purpose.

**Senator Di Nino:** You understand that the provincial governments guard jealously their authority under the Constitution of this country. It must be something both levels of government agree on. The federal government, regardless of which party is in power, cannot unilaterally impose its will on the responsibilities of the provinces.

**Ms. Peckford:** I think that argument is shallow. I think we can go beyond jealousy, as a nation. We can think more strategically and creatively about how we meet the needs of the Canadian population. When good leadership is shown — as it has been on things such as healthcare, child care and the extension of employment insurance to maternity and parental leave, which all provinces eventually signed on to — action is taken.

Governments will do what they will do.

**Senator Di Nino:** It is a collaborative action. It cannot be unilateral.

**Ms. Peckford:** There are ways to earmark the CST that could be collaborative. You begin dialogues well before you put it in the budget. You do not surprise people.

**Senator Di Nino:** We have no disagreements on that.

**Senator Murray:** All I can do is make a few comments. If you do not have time to reply now, feel free to send us a written note.

I am still trying to get my mind around your written brief. A lot there needs to be discussed and I will come to that in a minute. I also intend to read the transcript of your remarks today because you packed a lot of stuff in there that I want to think about some more.

**Mme Peckford :** Avec plaisir. Certains programmes sont chroniquement sous-financés au Canada et nous devons donc collectivement nous demander lesquels. Quels programmes sont disponibles dans une région du pays mais pas dans une autre? Je pense qu'il appartient au gouvernement fédéral, quand il décide d'affecter des sommes importantes à ce mécanisme de transfert, de déterminer dans quels secteurs il est préférable de dépenser plus en tenant compte des différences d'accès aux différents programmes dans l'ensemble du pays. Le gouvernement pourrait faire cela en fonction d'un cadre des droits humains.

Par exemple, l'aide juridique est fondamentale. Le fait que beaucoup de femmes n'aient pas sérieusement accès aujourd'hui à l'aide juridique pour les questions de droit familial et de droit civil est effarant. Je crois que le gouvernement fédéral pourrait dire aux provinces, dans un esprit de collaboration, que cette carence a été constatée au palier international, national, régional et local et qu'il va donc consacrer une partie du TCPS pendant quelques années au redressement de cette situation.

**Le sénateur Di Nino :** Vous savez cependant que les gouvernements provinciaux sont très jaloux de leurs pouvoirs constitutionnels. Il faudrait donc que les deux paliers de gouvernement parviennent à une entente. Le gouvernement fédéral, quel que soit le parti au pouvoir, ne peut imposer unilatéralement sa volonté dans les secteurs relevant de la compétence des provinces.

**Mme Peckford :** Je trouve cet argument superficiel. Je pense que nous devrions être capables, en tant que nation, de passer au-delà de la jalousie. Nous devrions réfléchir de manière plus stratégique et plus créative à ce qu'il faut faire pour répondre aux besoins des Canadiens. Quand un gouvernement fait preuve de leadership — comme on l'a vu dans les secteurs de la santé, des garderies d'enfants et de l'extension de l'assurance-emploi au congé de maternité et parental, programmes auxquels toutes les provinces ont finalement adhéré — des choses concrètes peuvent se faire.

Les gouvernements feront ce qu'ils doivent faire.

**Le sénateur Di Nino :** Ça doit se faire en collaboration. Ça ne peut pas être unilatéral.

**Mme Peckford :** Il y a des méthodes pour affecter le TCPS en collaboration. Il faut d'abord établir un dialogue avant d'annoncer les mesures dans le budget. Il ne faut pas prendre les gens par surprise.

**Le sénateur Di Nino :** Je suis parfaitement d'accord avec vous.

**Le sénateur Murray :** Je n'aurais pas le temps de faire plus que quelques commentaires. Si vous n'avez pas le temps de répondre aujourd'hui, n'hésitez pas à le faire par écrit.

Je m'interroge au sujet de votre mémoire. Il y a là des choses dont il faudrait discuter, et j'y reviendrai dans une minute. J'ai aussi l'intention de lire attentivement le texte de votre déclaration liminaire qui contenait beaucoup de choses auxquelles je veux prendre le temps de réfléchir.



On block funding, as you know the Canada Assistance Plan was set apart and left alone in 1977 when the government put health, hospitals and post-secondary education into a block transfer. That worked reasonably well for a while — including the tax points, which were equalized, with an additional cash payment that amounted to \$1.5 billion the last time I looked. That approach is gone by the boards — or at any rate, is at risk and needs to be revisited, as you know.

Then, in 1995, the government eliminated the Canada Assistance Plan. That idea had been around for a while. They lumped it into the Canada Health and Social Transfer. Now the various components are separated out. We have a Canada Health Transfer, and I hope the next step will be a separate transfer for post-secondary education, although it is not within the federal government's power — I suppose it is, but it would need to be collaborative, as Senator Di Nino says. There is not unanimity among the provinces as to whether there should be a separate post-secondary transfer.

This brings me to the brief and the question of asymmetry in our system. I am amazed by how baldly this brief sets it out. You say that you are in favour of asymmetry where Quebec is concerned, but you seem to buy into a myth that is prevalent in Quebec, which is that everything outside of Quebec is one big monolith.

You know that in terms of social conditions that is not the case. You need only to look at those provinces that have a disproportionate number of Aboriginals, Aboriginals off-reserve, or old people, or those provinces with the problems of integration of immigrants and English as a second language. If you make the tour of provinces and ask premiers what the social needs are of their provinces, you will find that the top three will vary considerably from one to the other, which speaks to a need for asymmetry in federal programs.

My friend Senator Mitchell spoke about the child care agreements negotiated by the previous government. He claimed more for them in terms of "national standards" than actually exist. If you want that kind of national social program, I support it all the way, because one thing I noticed in those child care agreements — and I read all of them — is that there is much asymmetry. There is room for a great deal of asymmetry on the part of the different provinces that signed the agreements.

Finally, with regard to earmarking, they have earmarked in this budget but you and I and everybody else knows that until they have some collaborative arrangement, the earmarking means precisely nothing. Block funding is block funding and that is it. It is almost unconditional.

On the question of the social union, you are familiar with the Social Union Framework Agreement signed by Prime Minister Chrétien and nine of the provinces way back in the early part of this century. What do you think about that? What the present government plans seems to be almost identical to what was signed

Au sujet des transferts affectés, vous savez que le Régime d'assistance publique du Canada a été mis à part en 1977 lorsque le gouvernement a décidé d'inclure la santé, les hôpitaux et l'enseignement supérieur dans un transfert global. Cette méthode a raisonnablement bien marché pendant un certain temps — avec des points fiscaux qui ont été égalisés et un paiement en espèces additionnel qui s'élevait à 1,5 milliard de dollars de la dernière fois que j'ai vérifié. Cette approche a maintenant été abandonnée — ou risque à tout le moins d'être revue, et devrait l'être, comme vous le savez.

Puis, en 1995, le gouvernement a aboli le Régime d'assistance publique du Canada, idée qu'il ruminait depuis un certain temps. Les fonds ont été intégrés au Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux. Aujourd'hui, les divers éléments sont séparés. Nous avons un Transfert canadien en matière de santé et j'espère que l'étape suivante sera d'instaurer un Transfert séparé pour l'enseignement supérieur, bien que cela ne relève pas uniquement du pouvoir fédéral — je suppose que si mais il faudrait qu'il y ait collaboration, comme le disait le sénateur Di Nino. Il n'y a pas d'unanimité entre les provinces sur la création d'un transfert distinct pour l'enseignement supérieur.

Ceci m'amène à votre mémoire et à la question de l'asymétrie de notre système. Je suis absolument effaré par votre argumentation. Vous dites être en faveur de l'asymétrie en ce qui concerne le Québec mais vous semblez avoir gobé un mythe largement répandu au Québec, c'est-à-dire que tout ce qu'il y a à l'extérieur du Québec est un gros monolithe.

Or, vous savez fort bien que ce n'est pas le cas en ce qui concerne les conditions sociales. Il suffit de voir la situation des provinces qui ont un nombre disproportionné d'autochtones, d'autochtones vivant en dehors des réserves, ou de personnes âgées, ou celle des provinces ayant des problèmes d'intégration des immigrants et d'anglais seconde langue. Si vous faites une tournée des provinces et demandez aux divers premiers ministres quels sont leurs besoins sociaux prioritaires, vous obtiendrez des réponses très variables, ce qui témoigne du besoin d'asymétrie dans les programmes fédéraux.

Mon ami le sénateur Mitchell parlait des ententes négociées par le gouvernement précédent sur les garderies d'enfants et évoquait à ce sujet des « normes nationales » qui sont plus mythiques que réelles. Si vous voulez ce genre de programme social national, je suis bien d'accord car l'une des choses que j'ai constatées dans ces accords sur les garderies d'enfants — je les ai tous lus — c'est bien leur asymétrie. Il y avait beaucoup d'asymétrie dans les ententes signées par les différentes provinces.

Finalement, en ce qui concerne les fonds réservés à certains programmes, on en trouve dans le dernier budget mais vous et moi savons comme tout le monde que cela ne signifie rien tant qu'il n'y a pas de collaboration. Le financement global, c'est le financement global et c'est tout. C'est quasiment inconditionnel.

En ce qui concerne l'union sociale, vous connaissez bien sûr l'Entente-cadre sur l'union sociale signée par le premier ministre Chrétien et neuf provinces au début du siècle. Qu'en pensez-vous? Ce qu'envisage le gouvernement actuel semble quasiment identique à ce qui avait été signé alors. De fait, la sous-ministre

back then. In fact, the assistant deputy minister of finance was sitting a couple of weeks ago where you are sitting now and she said it is the same thing. The present government may want to legislate it. It says: New cost shared programs in areas of provincial responsibility have the consent of the majority of provinces to proceed — that is one of the elements in both the Chrétien government's agreement and what the present government is proposing — and provinces and territories have the right to opt out of cost-shared federal programs with compensation if they offer similar programs with comparable accountability structures. I want your views on that proposal sooner or later.

This will be my final comment. I said that your brief favours a great deal of asymmetry for Quebec but none for anybody else. I am all for asymmetry, but it must be available to others. You say: For women living in the provinces outside of Quebec, a federal leadership role on social programs and services remains essential, that is, women's programs. That is one aspect. However, in general, the federal government can and should have a different relationship with Quebec than with other provincial governments — yes, depending upon what that means. Then you say that the federal government should reattach designations to the transfers to make it clear what the money is for, as well as requiring that provinces and territories outside of Quebec ensure that social programs meet established standards of quality and adequacy.

I was once part of a proposed constitutional amendment that did not go nearly that far and we were pilloried by some of the people you represent here today. I am not bitter about that. At least, when it had a proper realistic government, Newfoundland and Labrador was onside with all that. Those are personal comments.

I am serious about your brief and your presentation. I want to read it more carefully than I have done and take more time with it. If you have time to comment on any of my points, please do. If not, write me.

**The Chairman:** We have gone five minutes over your time. I do not want you to miss your flight. You determine how much time you can put into this.

**Ms. Peckford:** Times change, people change and understandings change. We have come to a place in terms of our collaboration with our Quebec partners where we recognize the specificity of Quebec and its historic role in the federation. We are not advocating a homogenous approach to the other provinces and territories. We are saying that the way in which we understand Quebec within the federation must be different, and that is appropriate at this juncture.

Given where I come from and given my experience within Canada, I am familiar with the fact that we need to customize: to think strategically about where people are living and what their

adjointe des Finances qui était assise à votre place il y a quelques semaines disait que c'est la même chose. Le gouvernement actuel voudra peut-être l'entériner dans une loi. Selon lui, les nouveaux programmes à coûts partagés dans les secteurs de compétence provinciale seront approuvés par la majorité des provinces — c'est l'un des éléments de l'entente du gouvernement Chrétien et de ce que propose le gouvernement actuel — et les provinces et territoires auront le droit de s'en retirer avec compensation s'ils offrent des programmes similaires avec des mécanismes comparables de reddition de comptes. J'aimerais savoir ce que vous pensez de cette proposition.

Voici ma dernière remarque. J'ai dit que vous recommandez dans votre mémoire beaucoup d'asymétrie pour le Québec mais aucune pour les autres provinces. Je n'ai rien contre l'asymétrie à condition que ce soit la même chose pour tout le monde. Vous dites que le gouvernement fédéral doit encore exercer un leadership essentiel en matière de programmes et services sociaux pour les femmes des provinces autres que le Québec. C'est une manière de voir les choses. Toutefois, en général, le gouvernement fédéral peut et doit avoir avec le Québec une relation différente de celle qu'il a avec les autres provinces — à condition qu'on sache ce que ça signifie. Vous dites ensuite que le gouvernement fédéral devrait à nouveau désigner les transferts pour indiquer clairement à quoi sert l'argent transféré, et aussi exiger des provinces et territoires sauf le Québec qu'ils mettent en œuvre des programmes sociaux répondant à des normes établies de qualité et de caractère adéquat.

Je me suis occupé dans le passé d'un projet d'amendement constitutionnel qui n'allait certainement pas aussi loin mais notre gouvernement a alors été cloué au pilori par certaines des personnes que vous représentez aujourd'hui. Je n'en ressens aucune amertume. Au moins, quand elle avait un gouvernement réaliste, Terre-Neuve-et-Labrador était de notre côté à ce sujet. C'était une remarque personnelle.

Je prends votre mémoire et votre témoignage au sérieux. J'ai l'intention de les examiner attentivement. Si vous avez le temps de répondre maintenant à ce que j'ai dit, j'en serais très heureux mais, sinon, vous pouvez me répondre par écrit.

**Le président :** Nous avons déjà dépassé de cinq minutes l'heure limite que vous aviez fixée. Je ne voudrais pas vous faire rater votre avion. À vous de voir si vous avez le temps de répondre.

**Mme Peckford :** Les temps changent, les gens changent et les opinions changent. Nous sommes arrivées à un point, sur le plan de notre collaboration avec nos partenaires du Québec, où nous reconnaissons la spécificité du Québec et son rôle historique dans la fédération. Nous ne recommandons pas une approche homogène pour les autres provinces et territoires. Nous disons que la manière dont nous comprenons le Québec au sein de la fédération doit être différente et que c'est légitime à cette étape.

Étant donné mes antécédents et mon expérience au sein du Canada, je sais bien qu'il faut des programmes adaptés : penser stratégiquement en fonction des besoins des gens là où ils vivent.



needs are. We are highly supportive of a federal role in those other provinces and territories in ways that would be the most useful for the citizens in those provinces and territories, point blank.

We have taken pains over the last decade to be much clearer about Quebec and how Quebec sees itself and how, frankly, women's organizations have fared within Quebec. They have done a lot better on key indicators. We understand that within the societal project of Quebec, gains have been made that have not been made outside of that province, and that our Quebec sisters, as do we, want to ensure that Canada more or less achieves a level playing field for women.

I should leave it there. I will be more than happy to have a longer conversation. These times are complicated. The times have always been complicated. We are happy to have been invited to be part of the conversation today.

**Senator Murray:** It has been great to have you. Thank you.

**The Chairman:** Thank you for your participation in the committee. If we have further questions, would be it be acceptable if we sent those questions to you?

**Ms. Peckford:** We would welcome them and we will make sure that we send the information to you that I said we would.

**The Chairman:** We appreciate the work you do in the Canadian Feminist Alliance for International Action. We wish you well.

Honourable senators, that discussion was interesting and I am sure we will continue with another interesting discussion with Armine Yalnizyan, Director of Research with the Community Social Planning Council of Toronto and research associate with the Canadian Centre for Policy Alternatives.

The Community Social Planning Council of Toronto is a non-profit agency engaged in research, policy analysis, community development and capacity-building work.

Ms. Yalnizyan has published a report entitled *The Rich and the Rest of Us*, which examines the nature of the gap between the rich and the poor in Canada.

We will proceed with your presentation, which will be followed by questions and answers.

**Armine Yalnizyan, Director of Research, Community Social Planning Council of Toronto:** Thank you. It is a true pleasure to be here personally speaking, and a privilege organizationally.

I want to provide background on the two organizations that I represent. I am the Director of Research at the Community Social Planning Council of Toronto, and we have been funded primarily for the last 50 years by the United Way and the City of Toronto. We pick up fee-for-service for projects we undertake with various groups.

Nous sommes tout à fait en faveur d'un rôle fédéral dans ces autres provinces et territoires de manière à être le plus utile possible pour leurs citoyens. C'est tout.

Nous avons déployé beaucoup d'efforts au cours de la dernière décennie pour être beaucoup plus claires au sujet du Québec et de la manière dont le Québec se perçoit et, franchement, de l'évolution des organisations de femmes au Québec. Elles ont fait beaucoup mieux à l'aune d'indicateurs clés. Nous estimons que, dans le cadre du projet de société du Québec, des gains ont été réalisés qui ne l'ont pas été en dehors de cette province, et que nos sœurs du Québec, tout comme nous, veulent que le Canada assure une égalité plus ou moins identique aux femmes.

Je dois en rester là. Je serais très heureuse de converser plus longtemps avec vous. Les horaires sont compliqués. Ils le sont toujours. Nous sommes heureuses avoir été invitées à participer à cette conversation.

**Le sénateur Murray :** C'était un plaisir de vous accueillir. Merci.

**Le président :** Je vous remercie de votre participation. Si nous avons d'autres questions, pourrions-nous vous les communiquer par écrit?

**Mme Peckford :** Certainement, monsieur le président, et je veillerai à vous envoyer les informations dont j'ai parlé plus tôt.

**Le président :** Nous apprécions le travail que vous faites au sein de l'Alliance féministe canadienne pour l'action internationale. Bonne continuation.

Honorables sénateurs, cette discussion était intéressante et je suis sûr que celle que nous aurons maintenant avec Armine Yalnizyan, directrice de la recherche au Community Social Planning Council of Toronto et associée de recherche au Centre canadien de politiques alternatives, le sera tout autant.

Le Community Social Planning Council of Toronto est un organisme à but non lucratif s'occupant de recherche, d'analyse politique, de développement communautaire et de développement des capacités.

Mme Yalnizyan a publié *The Rich and the Rest of Us*, un rapport consacré à l'analyse du fossé existant entre les riches et les pauvres au Canada.

Je vous donne la parole pour votre déclaration liminaire, madame, après quoi nous aurons une période de questions.

**Armine Yalnizyan, directrice de la recherche, Community Social Planning Council of Toronto :** Merci. C'est un plaisir pour moi d'être ici et c'est un privilège pour notre organisation.

Voici d'abord quelques informations sur les organismes que je représente. Je suis directrice de la recherche au Community Social Planning Council of Toronto, qui est essentiellement financé depuis 50 ans par Centraide et la municipalité de Toronto. Nous réalisons des projets contre rémunération pour différents groupes.

We work directly with the community sector, which is comprised of over 1,300 human service agencies in Toronto that deliver programs to hundreds of thousands of residents that literally affect the lives of everyone that lives in Toronto, one way or another.

As Senator Day said, we do both research and policy analysis as well as community capacity building. Therefore, we deal with city-wide and neighbourhood-based issues, and we are unlike any other social planning council on the continent.

The Canadian Centre for Policy Alternatives, with which I am a research associate and for which I have published work on income distribution, fiscal policy and economics of public health care over the years, is a membership-driven organization that has been around since 1980. It has over 10,000 institutional and individual members. It has a national office and five regional offices and it offers non-partisan, independent research and looks at the linkages between international and domestic policy.

Both organizations were thrilled that the views I will present were sought by this committee. May I applaud the committee for taking a constructive way of looking at the issues of fiscal federalism, first by looking at equalization, which is about addressing the fiscal capacity of the provinces?

Second, and perhaps more importantly, thank you for providing a forum in which we can look at the issues of vertical fiscal balance. We are talking about how to meet common goals and objectives for every citizen from coast to coast to coast on both social and economic parameters, whether it involves developing the conditions for economic prosperity or the development of full human potential. In both senses, I applaud you and I say, "Go Sens Go." I had to get that in.

I want to preface my comments by saying context is everything. I want to offer some thoughts on three contextual issues that are the backdrop of all your deliberations about vertical fiscal balance issues.

First, we have seen 20 years of unilateral change to funding relations, change that has been federally driven, and we are residing over an unparalleled fiscal surplus in this country's history and around the world.

Second, we face an impending labour shortage, which involves the retirement of the cohort of baby boomers. Canada had the biggest baby boomer cohort of the industrialized world, and they are about to leave the labour market. We are seeing skilled shortages around the country. They will not go away. They will accelerate.

Nous travaillons directement avec le secteur communautaire qui englobe plus de 1 300 agences de services humanitaires de Toronto dispensant des services à des centaines de milliers de résidents. D'une manière ou d'une autre, ces services touchent littéralement la vie de toute personne vivant à Toronto.

Comme l'a dit le sénateur Day, nous effectuons des recherches et des analyses politiques et contribuons au développement des capacités communautaires. Nous nous intéressons donc à des questions concernant l'ensemble de la municipalité ou des quartiers particuliers mais nous ne ressemblons à aucun autre conseil de planification sociale du continent.

Le Centre canadien de politiques alternatives, dont je suis associé de recherche et pour lequel j'ai publié des études sur la distribution des revenus, les politiques budgétaires et l'économie de la santé publique, est un organisme financé par ses membres qui existe depuis 1980. Il regroupe plus de 10 000 membres institutionnels et individuels, a un bureau national et cinq bureaux régionaux, offre des services de recherche indépendants et apolitiques et examine les liens entre les politiques internationales et intérieures.

Ces deux organismes sont ravis que le comité veuille connaître leur opinion. Je me permets d'ailleurs de vous féliciter d'avoir abordé de manière constructive la problématique du fédéralisme fiscal en vous penchant d'abord sur la péréquation, c'est-à-dire sur la capacité fiscale des provinces.

Deuxièmement, et c'est peut-être plus important, je vous remercie d'offrir aux Canadiens une tribune permettant de discuter de l'équilibre fiscal vertical. Il s'agit en effet ici de répondre aux besoins et objectifs communs de chaque citoyen du pays sur le plan social et économique, c'est-à-dire d'établir les conditions favorisant la prospérité économique ou le développement du potentiel humain. Pour ces deux raisons, je vous applaudis et ne peux m'empêcher de m'exclamer « Go, Sens, Go ». Je ne pouvais éviter de le dire.

En guise de préambule, j'affirme que tout dépend du contexte, et c'est pourquoi je vais parler de trois éléments contextuels qui constituent le fondement de vos délibérations sur l'équilibre fiscal vertical.

Tout d'abord, nous venons de connaître 20 années de changements unilatéraux en ce qui concerne les relations de financement, changements qui ont été imposés par le gouvernement fédéral, et nous connaissons actuellement une période d'excédents budgétaires sans équivalent dans notre histoire et dans le monde.

Deuxièmement, nous sommes confrontés à des pénuries de main-d'œuvre imminentes à cause du départ à la retraite de la cohorte des baby-boomers. Le Canada a la cohorte de baby-boomers la plus nombreuse du monde industrialisé et elle commence à quitter le marché du travail. Nous voyons apparaître des pénuries de main-d'œuvre qualifiée partout au pays et ce phénomène ne va pas s'arrêter, il va s'amplifier.



Finally is the issue that Senator Day referred to, the fact that we have rising inequality in good times and bad in a country that has more than enough resources to distribute and redistribute incomes better.

In short, your conversation takes place in the context of Depression-era politics, though we are living in an era of unprecedented affluence. The responsibilities and risks have been off-loaded to municipalities and to individuals, particularly the most vulnerable individuals who have inadequate resources and are begging for support from both an individual and a collective level, but at the most risk-prone level.

Those contexts are the wallpaper behind our conversation. The three things I want to present to you are the three desperate changes we need in the fiscal role of the federal government, all of which require planning and not only money.

We need changes in the funding relationships with cities, we need changes in the transfers to provinces for social programs and we need changes in transfers to persons.

In short, we do not need only income supports but supports to make the basics more affordable for people living in this country everywhere. Access to the basics of life are more at risk and in jeopardy than ever before, even though we have more money than ever before.

I want to tease out briefly these contextual issues I have raised. With respect to the 20 years of federally driven change in fiscal relations, from the mid-1980s to the mid-1990s we had changes to the formula for established programs financing, EPF, that was unilaterally reformed by the federal government; a cap on the Canada Assistance Plan, CAP, in the early 1990s; and four rounds of changes to Employment Insurance, which made eligibility tighter and benefits smaller: and cuts to transfers to provinces in support of social programs.

Since the mid-1990s, we have had primarily unilateral changes, but this time in the context of more funds. These changes have taken place in many cases with negotiation from subsidiary levels of government but in the end the federal government decided how or if to restore health funding, provide gas taxes to the city and invest in infrastructure. Though many of these decisions involved multi-year funds, they have been one-off. Whether they are two-year, five-year, seven-year or ten-year plans, they are not formulaic. We have lost the multi-lateral fora for having these discussions, and we have lost conditionality as well as accountability for these funds. We are the only G7 nation with a fiscal surplus and back-to-back fiscal surpluses for 10 years. This is the context

Finalement, il y a la question soulevée par le sénateur Day, c'est-à-dire un phénomène d'inégalité croissante, autant en période de prospérité qu'en période de crise, dans un pays qui possède plus qu'assez de ressources pour pouvoir mieux distribuer et redistribuer les revenus.

En bref, votre débat se tient dans un contexte de politiques remontant à l'ère de la Dépression alors que nous sommes dans une ère de prospérité sans précédent. Les responsabilités et les risques ont été transférés aux municipalités et aux particuliers, notamment aux plus vulnérables de ces derniers dont les ressources sont inadéquates et qui ont désespérément besoin d'un appui au niveau individuel et collectif, mais surtout au niveau du risque le plus grand.

Ces éléments constituent le contexte de notre conversation. Les trois choses dont je veux maintenant vous parler sont les trois changements dont nous avons désespérément besoin quant au rôle fiscal du gouvernement fédéral, changements qui exigent de tous de la planification et pas seulement de l'argent.

Nous avons besoin de changer les relations de financement avec les municipalités, de changer les transferts aux provinces pour les programmes sociaux et de changer les transferts aux personnes.

En bref, nous n'avons pas besoin seulement de soutien du revenu mais de soutien permettant aux gens d'avoir un accès plus abordable aux choses essentielles de la vie, partout au pays. C'est l'accès aux choses essentielles qui présente le risque le plus grand et qui est plus menacé que jamais, alors que nous n'avons jamais eu autant d'argent qu'aujourd'hui.

Permettez-moi de titiller brièvement ces facteurs contextuels. En ce qui concerne les 20 années de changements imposés par le gouvernement fédéral dans les relations fiscales, du milieu des années 1980 au milieu des années 1990, la formule de financement des programmes établis, le FPE, a été modifiée unilatéralement par le gouvernement fédéral; le Régime d'assistance publique du Canada, le RAPC, a été plafonné au début des années 1990; il y a eu quatre séries de modifications apportées à l'assurance-emploi pour en resserrer les critères d'admissibilité et en réduire les prestations; et on a réduit les transferts aux provinces pour les programmes sociaux.

Depuis le milieu des années 1990, il y eut des changements essentiellement unilatéraux mais, cette fois, avec une augmentation des budgets. Dans bien des cas, ces changements ont été effectués en négociant avec les paliers de gouvernement inférieurs mais, en fin de compte, c'est le gouvernement fédéral qui a décidé de rétablir le financement de la santé, de verser la taxe sur l'essence aux municipalités et d'investir dans les infrastructures. Même si beaucoup de ces décisions concernaient un financement pluriannuel, beaucoup d'autres étaient purement ponctuelles. Même dans le cas de plans de financement sur deux ans, cinq ans, huit ans ou dix ans, il ne s'agit pas d'une formule permanente. Nous avons perdu les tribunes de discussion multilatérales et nous avons perdu la conditionnalité ainsi que

in which we have witnessed a devolution revolution in this country.

The second impending change that I want to refer to, as I have said, is that Canada is facing the biggest cohort of baby boomers in the world about to retire. We already have critical labour shortages, and those shortages will accelerate. Fascinatingly, we have been watching this happen like a slow-moving train. We have no national strategy to deal with these skill shortages.

Governments have a mandate to deliver health and education, if nothing else, and there is no national plan on how to replace the retiring health professionals and workers in every part of the country, and no plan on how to deal with teachers at every level of education.

Instead, governments rely on immigration. We are perhaps one of the most open industrialized countries in the world. We are seeing something that is happening all over the world. The global diaspora that is playing itself out all over the world places a greater emphasis on big cities in every country. People are moving, within countries, to big cities. We are seeing this in Canada as well. People are also moving between countries, and coming to the big cities. That means policies, or lack thereof, both through commission and omission, have an impact on place, face and race. That is how policy developments need to evolve.

The clerk of the committee was kind enough to send me transcripts of your committee's recent sessions. I know Thomas Courchene's name has come up a couple of times in your deliberations. He is perhaps one of the key intellectuals in this country to advance the agenda of policy development towards emphasizing greater people prosperity rather than place prosperity. This de-emphasis on place has, ironically, accompanied the devolution revolution.

These propositions are not either-or ones. We cannot have people prosperity without place prosperity. We have thrown up our hands in terms of place prosperity and simply said, let people go for the gold and get as far as they can; but we have not even provided the opportunities for all citizens to attempt equally to improve their "people prosperity."

The last contextual point is about inequality, and I refer to this point as the other inconvenient truth of our era, is that it continues to rise constantly, in good times and bad, and one wonders how sustainable that is. It is now at a record high level in Canada. Even though we have had 10 years of strong and sustained economic growth, inequality is rising under conditions where it should normally and traditionally be falling.

There is a poverty link to this trend, but also an affluence link. The poverty link is as follows: Last week Statistics Canada said that the rate of child poverty has now fallen to 11.7 per cent

la reddition de comptes. Nous sommes le seul pays du G7 ayant un excédent budgétaire depuis dix ans et c'est dans ce contexte que nous avons assisté à une révolution de dévolution des responsabilités.

Le deuxième changement imminent dont je veux parler est le départ à la retraite des baby-boomers. Nous faisons déjà face à des pénuries de main-d'œuvre critiques et elles vont s'accroître. Chose fascinante, nous assistons à ce phénomène comme une sorte de train se précipitant vers nous au ralenti. Nous n'avons aucune stratégie nationale pour faire face à ces pénuries de main-d'œuvre.

Le rôle des gouvernements est au minimum d'assurer la santé et l'éducation de la population mais nous n'avons aucun plan national de remplacement des professionnels de la santé, des travailleurs de nombreux secteurs ou des enseignants, par exemple, qui partiront bientôt à la retraite dans toutes les régions du pays.

Au lieu de cela, nos gouvernements s'en remettent à l'immigration. Nous sommes probablement l'un des pays industrialisés les plus ouverts au monde. Nous voyons ce qui se passe dans le monde entier. La diaspora mondiale qui se manifeste partout dans le monde fait sentir ses effets dans les grandes villes de tous les pays. À l'intérieur d'un même pays, les gens vont s'installer dans les grandes villes, et c'est aussi le cas au Canada. D'un pays à l'autre, les gens s'en vont aussi vers les grandes villes. Cela veut dire que les politiques, ou leur absence, délibérée ou non, ont une incidence sur la place, la face et la race. C'est de cette manière que les politiques doivent évoluer.

La greffière du comité a eu la gentillesse de m'envoyer la transcription de vos dernières séances. Je sais que le nom de Thomas Courchene a été mentionné plusieurs fois dans vos délibérations. C'est probablement l'un des intellectuels clés du Canada pour faire avancer une élaboration de politiques plus axée sur la prospérité des gens que la prospérité des lieux. Paradoxalement, ce recul de la notion de prospérité des lieux a accompagné la révolution de la dévolution.

Ces propositions ne sont pas mutuellement exclusives. On ne peut pas avoir la prospérité des gens sans la prospérité des lieux. Nous avons simplement renoncé à l'idée de prospérité des lieux en disant aux gens de s'enrichir par leurs propres moyens, mais nous n'avons même pas donné à tous les citoyens une chance égale d'essayer d'accroître leur propre prospérité.

Le dernier facteur contextuel concerne l'inégalité dont je dis que c'est une autre vérité qui dérange à notre époque puisqu'elle ne cesse de se creuser, aussi bien en période d'abondance qu'en période de crise, et qu'on peut se demander pendant combien de temps on la tolérera. Elle atteint aujourd'hui des niveaux inégaux. Malgré dix années successives de croissance économique solide et soutenue, l'inégalité ne fait qu'empirer alors qu'elle devrait normalement et traditionnellement diminuer dans un tel contexte.

Il y a un lien entre cette tendance et la pauvreté mais aussi l'abondance. Le lien avec la pauvreté est le suivant : la semaine dernière, Statistique Canada nous a annoncé que le taux de



nationally, which some believe should be reason enough for the anti-poverty activists to uncork the champagne.

However, it is not yet time to celebrate. Why? Because 11.7 per cent is precisely the rate of child poverty that we faced in 1989 when parliamentarians in the House of Commons unanimously rose up and said 11.7 per cent, one in eight children facing child poverty, was unacceptable in a nation as prosperous as ours. Those parliamentarians committed to eliminating child poverty by the year 2000, a project that has been undertaken by other nations with the consequence that child poverty rates have radically dropped in those places. In Canada, there is no reason to celebrate that we are now back at the 1989 level again in 2006.

As I said, rising affluence also is an element of growing inequality. It is not only about poverty because the affluent set prices in markets, most notably in housing markets. It is not only about the poor when half the population sees their income stagnant or declining, functioning in a housing market where prices only augment and at rates that far outstrip inflation — in fact, the economists of our country say that 20 years hence, we can expect housing markets and the price of housing to double, but you will not find one economist or banker who forecasts that incomes will double over that period.

Therefore, we are looking at a situation in which the basics — such as putting a roof over one's head — are increasingly in jeopardy for many people, not only the poor.

It is not only about housing. It is how real estate markets affect community development. We see this in Toronto and in other cities across Canada. Social analysts describe this situation as deprivation amplification. People who are on low incomes or find themselves with stagnant or declining incomes, or live on insecure sources of incomes can choose only certain low-cost neighbourhoods in which to live. The reason why those neighbourhoods are low value is because they lack access to basic services: transportation, child care, health care, recreational facilities and parks, banks and decent groceries. You name it, those basic services are not there. This is what we mean by deprivation amplification for people who have little money.

This phenomenon is accelerating in the bigger cities because of how global diaspora takes place. Canada welcomes about 250,000 people per year. Half of these newcomers come to the Greater Toronto Area, GTA, and half come to the City of Toronto where they are forced, due to housing shortages and housing prices, to go to the poorer parts of town.

pauvreté des enfants est maintenant tombé à 11,7 p. 100 au plan national, ce que d'aucuns estiment suffisant pour que les militants anti-pauvreté débouchent de champagne.

Hélas, ce n'est pas encore le moment de célébrer. Pourquoi? Parce qu'un taux de 11,7 p. 100, c'était exactement le taux de pauvreté des enfants en 1989 quand les députés fédéraux se sont levés comme un seul homme pour dire que c'était inacceptable dans sa pays aussi prospère que le nôtre, puisque ça signifiait enfant sur huit vivait dans la pauvreté. Il s'était alors engagé à éliminer la pauvreté des enfants en 2000, projet qu'ont adopté d'autres pays qui ont réussi à faire baisser le taux de manière spectaculaire. Au Canada, nous n'avons aucune raison de nous réjouir du fait que le taux est le même en 2006 qu'en 1989.

Comme je l'ai dit, l'abondance croissante est aussi un facteur d'inégalité croissante. Ce n'est pas seulement une question de pauvreté car ce sont les personnes riches qui fixent les prix des marchés, notamment dans l'immobilier. Ce n'est pas seulement une question de pauvreté quand la moitié de la population constate que son revenu stagne ou baisse et que les prix de l'immobilier ne font qu'augmenter, à des taux dépassant largement l'inflation — en fait, les économistes du Canada disent que nous pouvons nous attendre à un doublement des prix de l'immobilier en 20 ans mais vous ne trouverez aucun économiste ou banquier qui vous dira que les revenus doubleront aussi pendant cette période.

Nous sommes donc dans une situation où les nécessités fondamentales de la vie — se loger, par exemple — sont de plus en plus difficiles à satisfaire, et pas seulement quand on est pauvre.

Ce n'est pas non plus seulement une question de logement. C'est aussi la manière dont les marchés immobiliers affectent le développement communautaire, comme nous le constatons à Toronto et dans d'autres villes. Les analystes sociaux ont trouvé une expression pour décrire cette situation : l'amplification des privations. Les gens qui ont un revenu modique, dont le revenu stagne ou baisse, ou dont la source de revenu est incertaine ne peuvent plus se loger aujourd'hui que dans certains quartiers à prix modiques. La raison pour laquelle les prix y sont modiques est qu'ils sont dépourvus de services fondamentaux tels que le transport, la garde d'enfants, les soins de santé, les équipements récréatifs, les parcs, les banques et les épiceries. Vous pouvez chercher, ces services fondamentaux ne s'y trouvent pas. C'est ce qu'on veut dire quand on parle d'amplification des privations pour les gens qui ont peu d'argent.

Ce phénomène s'accélère dans les grandes villes à cause de la diaspora mondiale. Le Canada accueille environ 250 000 personnes par an, dont la moitié va s'établir dans la région métropolitaine de Toronto, et la moitié vient à Toronto où elle est obligée, à cause de la pénurie de logements et des prix de l'immobilier, de s'installer dans les quartiers pauvres.

Evolutions of cities tend towards increased density or urban sprawl. Housing and transit strategies are integrally linked. There is no national strategy for either one of those areas. We have no training, housing, or transit strategies at a national level. Their absence affects people's lives, where they live.

With respect to the three changes to the federal fiscal role that I now turn to, I believe your committee needs to take each one of these areas and develop them further. You cannot do this fully in your report on June 30. One of the great privileges of working with committees in the Senate is that place can take a sober, second look at the things that change the lives of Canadians everywhere. Each one of these issues merits its own study.

First, funding is needed for cities. You have heard about this from other witnesses. Three things need to happen from the federal level to support cities. I start with the need for bigger capital budgets for infrastructure. Most of our infrastructure deficit, which you have heard ranges between \$60 billion and \$120 billion, occurs in cities. There is no reason why the federal government cannot reprise its historical role in building Canada as it did between 1948 and 1970, when it had a "hands on" and directive level of investment in public assets and infrastructure for Canadians everywhere.

In particular, the economies of scale and the lower risk premium that come from the federal government raising revenues and debt reduces costs for all taxpayers. It is crazy that we are not using the strength of the federal government to invest in this critical infrastructure deficit, given historically low interest rates. Concurrently, we intend to do everything to retire debt rather than roll it over and invest it where it is needed.

Second, growth revenues are required for growing cities with growing demands for social and physical services. This revenue can be raised either through an income or consumption-based sharing of revenues, but conditionality is an issue. I will not go further there.

Third, a place at the table is needed. Senator Murray mentioned this issue and has been a proponent since the Social Union Framework Agreement was brought into existence. This issue is not only an exercise in who does what, as we went through in the mid-1990s in Ontario. We are now looking at reviewing downloading and discussing uploading possibilities. Cohabitation at every level, and in every order of government, now exists in many policy spheres such as immigrant settlement, emergency preparedness, crime prevention and safety and the environment. We cannot withdraw one order of government so there has to be more meaningful places at the table for cities.

L'évolution des villes se caractérise par une intensité accrue et une expansion tentaculaire. Le logement et le transport public sont intégralement reliés mais nous n'avons aucune stratégie nationale à cet égard. Nous n'avons pas de stratégies de formation professionnelle, de logement ou de transports publics au niveau national. Cette absence affecte les gens dans leur vie quotidienne, là où ils vivent.

En ce qui concerne les trois changements du rôle fiscal fédéral dont je veux maintenant parler, je crois que votre comité se doit de les analyser en profondeur l'un après l'autre. Vous ne pourrez pas faire cela de manière exhaustive dans votre rapport du 30 juin. L'un des grands privilèges des comités du Sénat est qu'ils ont la possibilité de jeter un regard sobre et attentif sur les choses qui changent la vie des Canadiens partout. Chacune de ces questions mérite sa propre étude.

Premièrement, les villes ont besoin d'argent, comme d'autres témoins vous l'ont déjà dit. Trois choses doivent arriver au palier fédéral pour aider les villes. Je commence par l'accroissement des budgets d'investissement pour les infrastructures. La majeure partie de notre déficit infrastructurel, qui se situe selon les estimations entre 60 et 120 milliards de dollars, se trouve dans les villes. Or, il n'y a aucune raison pour que le gouvernement fédéral ne retrouve pas le rôle historique qu'il a joué entre 1948 et 1970 pour bâtir le Canada, lorsqu'il mettait directement la main à la pâte en investissant dans les équipements publics et l'infrastructure un peu partout au pays.

En particulier, les économies d'échelle et la prime de risque inférieure résultant du fait que c'est le gouvernement fédéral qui obtient et réalise les emprunts réduisent les coûts pour tous les contribuables. Il est stupide de ne pas tirer parti de la puissance du gouvernement fédéral pour investir dans ce déficit infrastructurel critique, d'autant plus que les taux d'intérêt sont aujourd'hui historiquement bas. En plus, nous avons l'intention en même temps de faire tout notre possible pour réduire la dette publique au lieu de profiter de ces taux pour investir là où c'est nécessaire.

Deuxièmement, les recettes de la croissance sont nécessaires pour des villes en pleine expansion, avec des besoins croissants de services sociaux et physiques. Ces recettes peuvent être obtenues par le partage des recettes ou un partage basé sur la consommation, mais la conditionnalité est essentielle. Je n'insiste pas là-dessus.

Troisièmement, une place à la table est nécessaire. Le sénateur Murray a soulevé la question et en défend l'idée avec ardeur depuis la signature de l'Entente-cadre sur l'union sociale. Il ne s'agit pas seulement de savoir qui fait quoi, ce qui fut le thème de débat au milieu des années 1990 en Ontario. Il s'agit maintenant de revoir le transfert des responsabilités aux paliers de gouvernement inférieurs, voire de renverser le phénomène. La cohabitation est aujourd'hui une constante pour chaque palier de gouvernement et dans chaque domaine des politiques publiques, comme l'établissement des immigrants, la préparation aux crises, la prévention du crime, la sécurité publique et l'environnement. Comme il serait impossible de retirer un palier de gouvernement, il faut que les villes aient leur place à la table.



There is the issue of funding transfers to the provinces. I will focus on the CST, though I will mention two things first.

Training is an area in which there is an opportunity for a federal role. Training has been provided primarily through Employment Insurance funding but there are clear and strong opportunities for the federal government to play a funding role in assuring we maintain the skills, and upgrade the skills, of the existing cohort of workers.

With regard to the CST, I will mention a few points. I concur with some of the comments that occurred in a previous session. First, there is a need to break out the post-secondary education, child care and what used to be the Canada Assistance Plan — all the social services, social assistance, child support and abuse work as well as access to legal aid. All that needs to be broken out separately. These discrete areas of intervention require their own conditionality, national standards and objectives.

Second, the 3 per cent escalator is insufficient. CST has been placed well behind the health transfer and all these things, arguably, are the social determinants of health and should be funded equally.

Third, the equal per capita cash, not tax points, as you have mentioned is a Contact C time bomb in our way of looking at how we provide funding. This proposal will cast a huge shadow over the negotiations that will take place when the current funding arrangements for the Canada Health Transfer come into play in 2013-2014. The CST, with the equal per capita cash approach, raises the issues of association with equalization and conditionality when we go to norms and conditions that apply to all citizens from coast to coast to coast. What are the standards we are trying to achieve by providing federal funds?

What are the national goals and objectives for these different funding mechanisms that provide funds to the provinces to meet their social objective? The current context is a government whose stated desire is to return to the definition of a federal government that is defined in the British North America Act of 1867. This desire raises certain challenges on how to deal with the norms and expectations of citizens from all coasts.

I will address the inadequacy of income supports for working-age adults. We have made much progress for seniors and we are starting to make progress on child poverty because of the expansion of the Canada Child Tax Benefit. With due respect and I am not trying to be partisan, I know Senator Di Nino has sat on poverty task forces, Senator Nancy Ruth has championed the issue for women and the law and Senator Murray has taken a huge leadership role in these issues. The Conservatives of this generation, however, have spent large amounts of money on the Universal Child Care Benefit and the tax credits to families with children in the last budget. It is questionable whether these

Il y aussi la question des transferts financiers aux provinces. Je parlerai en détail du TCPS mais j'ai deux choses à mentionner d'abord.

La formation professionnelle est un domaine où le gouvernement fédéral pourrait jouer un rôle. Jusqu'à présent, elle a été essentiellement financée au moyen de l'assurance-emploi mais il existe aujourd'hui des occasions claires et précieuses pour le gouvernement fédéral de jouer un rôle financier afin de préserver et d'améliorer les compétences de la cohorte des travailleurs actuels.

En ce qui concerne le TCPS, j'ai plusieurs choses à dire. Je suis d'accord avec ce qui a été dit lors de la séance précédente. Tout d'abord, il est nécessaire de distinguer l'enseignement supérieur de la garde d'enfants et de ce qui était autrefois le Régime d'assistance publique du Canada — tous les services sociaux, l'assistance sociale, le soutien des enfants ainsi que l'accès à l'aide juridique. Tous ces besoins doivent être envisagés séparément. Chacun de ces secteurs d'intervention exige sa propre conditionnalité, ses propres normes nationales et ses propres objectifs.

Deuxièmement, l'indexation à 3 p. 100 est insuffisante. Le TCPS a été placé bien après le transfert pour la santé mais on peut arguer que toutes les choses qui sont des déterminants sociaux de la santé devraient être financées à égalité.

Troisièmement, les paiements en espèces égaux par habitant qui remplacent les points d'impôt, comme vous l'avez dit, sont la bombe à retardement de notre système de financement. Cette proposition jettera une ombre énorme sur les négociations qui se tiendront quand les mécanismes de financement actuel du Transfert canadien en matière de santé devront être revus en 2013-2014. Le TCPS, avec des versements égaux en espèces par habitant, soulève des questions d'association avec la péréquation et la conditionnalité quand on adopte des normes et des conditions qui s'appliquent à tous les citoyens d'une côte à l'autre. Quelles sont les normes que nous essayons d'atteindre en fournissant des fonds fédéraux?

Quels sont les buts et objectifs nationaux de ces différents mécanismes de financement utilisés pour que les provinces aient des fonds pour atteindre leur objectif social? Le contexte actuel est celui d'un gouvernement dont le désir explicite est de retourner à la définition du gouvernement fédéral qui existait dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867. Ce désir oblige à se poser certaines questions quand on parle de normes et d'attentes des citoyens de toutes les régions.

J'aborde maintenant le caractère inadéquat des mécanismes de soutien du revenu des adultes en âge de travailler. Nous avons fait beaucoup de progrès pour les personnes âgées et nous commençons à en faire certains au sujet de la pauvreté des enfants grâce à l'élargissement de la Prestation fiscale canadienne pour enfants. Très respectueusement, je ne veux pas faire de sectarisme politique et je sais que le sénateur Di Nino a fait partie de groupes de travail sur la pauvreté. Le sénateur Nancy Ruth a défendu la cause des femmes et du droit, et le sénateur Murray a fait preuve d'un leadership énorme sur ces questions. Toutefois, les conservateurs de cette génération ont consacré de vastes

benefits are reaching the people that most need the assistance among families raising children. We are unsure this huge amount of money is going in the right direction. The distribution of these benefits tends to go to those north of the \$30,000 mark and that is opposite to its intended target, or what that target should be.

We applaud the Working Income Tax Benefit introduced this year and the attention to the issues of poverty, particularly working poverty. These issues have moved towards the centre of some of the federal government's current deliberations and was squarely at the centre of the budget speech. However, in Toronto, as elsewhere, climbing the welfare wall is more than about money: It means not losing access to drugs and dental benefits, forms of security that the working poor also seek. Further, the WITB misses the mark for those working full time, full year at minimum wage that cannot make ends meet.

In summary, we need four national plans: we need housing, training, transit and child care plans. We have not managed to meet these basic supports, though we are swimming in surplus revenue. We have greater economic and fiscal capacity than any generation has seen before in Canada.

These elements of a comprehensive anti-poverty strategy would meet the concerns of the majority of Canadians and not pit the near-poor against the poor. We signed on to these important basics in international covenants and declarations. John Humphrey, a Montreal lawyer, penned the terms of the Universal Declaration of Human Rights in 1946. I contend we are further away in 2006 in meeting those basic needs, than we were in 1948.

That is the bad news. The good news is the government does not need to raise taxes to reach these goals. They can reallocate existing surpluses. We had \$26 billion in tax cuts alone in last year's federal budget and an additional \$7 billion this year that could fund most of these initiatives. The further reduction of the GST by 1 per cent, which is on the books, could annually meet the cities' request for additional revenue support. Debt reduction through surplus funds, worth over \$22 billion over the last two years, would be a good start on how to finance infrastructure needs. The resources are there. Let us use them more wisely.

I want to quote from Budget 2007, "It's time to aspire to a longer, safer, better Canada. . . . with a standard of living and quality of life that are second to none." I could not applaud that logic more and I look forward to the fruits of the Senate's attention to this file beyond June 30, 2007.

sommes à la Prestation universelle pour la garde d'enfants et à des crédits d'impôt pour les familles avec enfants, dans le dernier budget. On peut se demander si ces sommes atteignent les personnes qui ont le plus besoin d'aide parmi les familles ayant des enfants. Nous ne sommes pas certains que cette somme d'argent énorme est consacrée aux bonnes choses. La distribution de ces prestations a tendance à aller vers ceux qui gagnent plus que 30 000 \$, ce qui est le contraire de l'objectif visé ou de ce que devrait être l'objectif.

Nous nous réjouissons de la création cette année de la Prestation fiscale pour le revenu gagné et de l'attention accordée aux questions de pauvreté, notamment parmi les travailleurs. Ces questions sont aujourd'hui au centre de certaines des délibérations actuelles du gouvernement fédéral et étaient clairement au centre du discours du budget. Toutefois, à Toronto comme ailleurs, franchir la muraille du bien-être social est plus qu'une question d'argent. C'est aussi une question de ne pas perdre l'accès aux médicaments et aux services dentaires, aux formes de sécurité que souhaitent aussi les travailleurs pauvres. De plus, cette prestation passe à côté de la cible dans le cas des personnes qui travaillent à temps plein toute l'année au salaire minimum et qui ne réussissent pas à joindre les deux bouts.

En résumé, il nous faut quatre plans nationaux dans les domaines suivants : logement, formation professionnelle, transports publics et garde d'enfants. Nous n'avons pas réussi à répondre à ces besoins fondamentaux alors que nous baignons dans des budgets excédentaires. Nos ressources économiques et budgétaires sont aujourd'hui plus élevées que jamais.

Ces éléments d'une stratégie anti-pauvreté exhaustive répondraient aux préoccupations de la majeure partie des Canadiens sans mettre les pauvres et les quasi pauvres dos-à-dos. Nous avons adopté ces objectifs fondamentaux importants dans les pactes internationaux et les conventions. C'est John Humphrey, un avocat de Montréal, qui a rédigé le texte de la Déclaration universelle des droits de l'homme en 1946. J'affirme que nous sommes plus loin en 2006 de la satisfaction de ces besoins essentiels que nous ne l'étions en 1948.

Ça, c'était la mauvaise nouvelle. La bonne, c'est que le gouvernement n'a pas besoin d'augmenter l'impôt pour atteindre ces objectifs. Il lui suffirait de réaffecter les excédents. Il y avait 26 milliards de dollars de réductions d'impôt dans le seul budget fédéral de l'an dernier et 7 milliards de dollars supplémentaires cette année, ce qui aurait suffi pour financer la plupart de ces initiatives. La réduction supplémentaire prévue de 1 p. 100 de la TPS suffirait à répondre chaque année à la demande de recettes supplémentaires des municipalités. La réduction de la dette au moyen des excédents budgétaires, qui a atteint plus de 22 milliards de dollars au cours des deux dernières années, aurait été un bon point de départ pour financer nos besoins en infrastructures. Les ressources sont là, il suffirait de s'en servir avec plus de sagesse.

Permettez-moi de citer un extrait du budget de 2007 : « Il est temps de viser un Canada plus fort, plus sécuritaire et meilleur.... Un Canada où le niveau et la qualité de vie seront inégales ». J'applaudis sans réserve à cette logique et j'attendrai avec intérêt les fruits de la réflexion du Sénat après le 30 juin 2007.



**The Chairman:** That is all you have to do — give us a little cheer at the front and we will cheer you. Ms. Yalnizyan, thank you for that wonderful overview.

Honourable senators, we have this presentation in writing in point form. It will be translated and distributed to you tomorrow so you will have that as a record.

Ms. Yalnizyan, you have gone through a lot of interesting points here that will require us to do some thinking. You mentioned the Universal Declaration of Human Rights and John Humphrey. I cannot let the moment pass without informing you that John Humphrey was born in Hampton, New Brunswick, which is my hometown. He is buried in Hampton as well, so we know lots about John Humphrey.

**Senator Ringuette:** That was an excellent presentation and I enjoyed the perspective you bring to the task at hand and your knowledge.

One item that I enjoy researching is the workforce issue that you mentioned. Occasionally, I go through the federal government website into Human Resources and Social Development Canada, HRSDC. We have put in place a bureaucracy in regard to different sectors that is enormous, and I have not seen any concrete action in the workplace.

A few years ago, I was part of a task force looking at seasonal employment, all the issues of EI, the retirement of the baby boomers, the lack of trades and certification of immigrants' credentials. It seems that we are passing the buck federally to the provinces. We say, here is the money, do what you should be doing. In turn, the provinces — for instance, Ontario — seem to throw that responsibility back to the different communities.

If I take your presentation, together with the presentation that we had prior to your presentation, and I look at the workforce issue, I want to know if you have a specific recommendation.

**Ms. Yalnizyan:** Yes, I do. I have written about it briefly in other documents, so I am happy to share that with you.

I think there are a series of interconnected issues, but we have to look at it from sector to sector. As a public sector, there are mandated requirements by law that citizens should have access to both health care and education. If there are not enough people in the public service to provide those services, if you cannot start there as a basic requirement of governments, you are not doing your job.

If you are running government as more of a business than it has been run previously, you are not running your business very well. Whereas businesses need to look at the quarterly returns, we have to look at the decade-long or 20-year profiles, and we are not ready to meet that test.

Instead of elaborating on it further, I would be happy to discuss this with you more and present materials to the clerk of this committee as to how to address those issues through EI or through transfers for scholarships with return service possibilities.

**Le président :** C'est tout ce que vous avez à faire — nous donner un peu d'encouragement au départ et nous vous en donnerons à l'arrivée. Merci de ce merveilleux aperçu, madame Yalnizyan.

Honorables sénateurs, nous avons reçu cette déclaration par écrit. Nous la ferons traduire et vous la distribuerons demain.

Madame Yalnizyan, vous avez abordé beaucoup de questions intéressantes qui nourriront notre réflexion. Vous avez parlé de la Déclaration universelle des droits de l'homme et de John Humphrey. Je ne saurais laisser passer cela sans préciser que John Humphrey est né à Hampton, au Nouveau-Brunswick, ma ville d'origine. C'est également là qu'il a été enterré et nous savons beaucoup de choses à son sujet.

**Le sénateur Ringuette :** C'était un excellent exposé et j'ai beaucoup apprécié la manière dont vous avez abordé le sujet, ainsi que tout ce que vous en savez.

L'une des questions qui m'intéressent beaucoup concerne la population active. Je consulte à l'occasion le site web de Ressources humaines et développement social Canada, RHDSC. Nous avons créé une énorme bureaucratie pour s'occuper de toutes ces questions mais je n'ai encore vu aucune action concrète au niveau du monde du travail.

Il y a quelques années, j'ai fait partie d'un groupe de travail sur l'emploi saisonnier, l'assurance-emploi, la retraite des baby-boomers et l'absence d'accréditation des compétences professionnelles des immigrants. J'ai l'impression que le gouvernement fédéral se contente de renvoyer la balle aux provinces. Nous leur donnons l'argent en leur disant de faire ce qu'il faut. Ensuite, les provinces — l'Ontario, par exemple — renvoient la balle aux différentes communautés.

Considérant ce que vous avez dit au sujet de la population active et ce qu'a dit la personne qui vous a précédée, j'aimerais savoir si vous avez une recommandation précise à formuler.

**Mme Yalnizyan :** Oui. J'en ai traité dans d'autres documents et je peux donc vous la communiquer avec plaisir.

Je pense qu'il y a une série de problèmes reliés mais qu'il faut envisager la question secteur par secteur. Dans le secteur public, il existe une obligation législative de veiller à ce que les citoyens aient accès à la fois aux soins de santé et à l'éducation. S'il n'y a pas assez de monde dans la fonction publique pour fournir ces services, si vous ne pouvez pas partir de cette obligation fondamentale qui est faite aux gouvernements, vous ne faites par votre travail.

Si vous gérez le gouvernement plus comme une entreprise que par le passé, vous ne gérez pas correctement cette entreprise. Alors qu'une entreprise doit tenir compte de son rendement trimestriel, le gouvernement doit agir à échéance de dix ans ou de 20 ans et, selon ce critère, nous avons échoué.

Au lieu de développer cette idée, je pourrais adresser à la greffière du comité des documents sur la manière de s'attaquer à ces problèmes au moyen de l'assurance-emploi ou de transferts pour l'octroi de bourses avec des obligations de service en retour.

There is a myriad of creative ways to have the federal government play a role that do not intervene in provincial jurisdiction but meet the test of good governance and stewardship of access to basic services so that we do not have jurisdictions — provinces — poaching trained professionals from jurisdiction to jurisdiction. This includes not poaching from Third World nations when it comes to health care workers. In my view, it is unethical that we have job fairs in hotel lobbies all over the world, where we can afford to be net exporters of health care rather than net importers of health care professionals. I would start there.

I think you need to work with the sectoral councils that currently exist in other industrial sectors but, frankly, the essential first test — assuring access to basic services — is not being met and I think we need a national strategy for that.

**Senator Ringuette:** What do you think about minimum wage?

**Ms. Yalnizyan:** One issue about growing inequality is that we all set our sights on shooting for the gold. We also all think that those who are doing well should have cleared the way to do a lot better. We think the average worker should not ask for more than inflation because that is inflationary, and that the minimum wage should never be raised because we lose jobs. We get what we expect, as in any relationship. If that is what we expect, what we will get is the growing gap — the rich and the rest of us, where the rich are the only ones making solid gains in the labour market, year after year, and the rest see their incomes stagnate or drop in value.

One thing the Government of Canada must do as a leader is to raise the federal minimum wage to living wage standards. There are not that many federal minimum-wage workers. The government will not lose a whole lot by raising the minimum wage, but it sets the tone.

The federal government is like a conductor. There are many jurisdictions, all with their own melodies and counterpoints: This jurisdiction sets the tone for governance. Whether it pursues human rights, labour market changes or setting the rules for health care and whether the rules will be enforced or not enforced, a great deal is gained by having a federal government that is willing to act on the minimum wage.

**Senator Murray:** Elsewhere, I have been a little bit cutting about the Minister of Finance's budget, where they talk about earmarking funds under the Canada Social Transfer. I have said, in effect, that the business of earmarking is bafflegab. We all know it is unconditional and so why pretend. However, listen up, Senator Nancy Ruth and Senator Di Nino. I will say a word in defence of your budget.

In this budget document on restoring fiscal balance, for example, for some of these increases that they talk about where they are earmarking, they say that the money will begin to flow

Il y a une foule de manières créatives pour le gouvernement fédéral de jouer un rôle sans empiéter sur les compétences provinciales mais en respectant les critères de bonne gouvernance et de bonne gestion de l'accès aux services fondamentaux de façon à éviter que les gouvernements — les provinces — fassent du maraudage de professionnels les uns chez les autres. Cela implique aussi de ne pas faire de maraudage auprès des professionnels de la santé des nations du tiers-monde, par exemple. À mon avis, il est contraire à l'éthique d'organiser des foires aux emplois dans les halls d'hôtels du monde entier alors que nous pourrions être des exportateurs nets plutôt que des importateurs nets de professionnels de la santé. Je commencerais par ça.

Je pense qu'il faut travailler avec les conseils sectoriels qui existent dans diverses branches d'industrie mais, très franchement, le critère le plus fondamental — assurer l'accès aux services essentiels — n'est pas respecté et je pense qu'il nous faut une stratégie nationale dans ce domaine.

**Le sénateur Ringuette :** Que pensez-vous du salaire minimum?

**Mme Yalnizyan :** L'un des problèmes de l'inégalité croissante est que nous essayons tous d'atteindre le pactole. Nous pensons tous aussi que ceux qui ont réussi auraient dû ouvrir la voie aux autres. Nous pensons que le travailleur moyen ne devrait pas réclamer plus que l'inflation parce que c'est inflationniste, et qu'il ne faudrait jamais relever le salaire minimum parce que ça fait perdre des emplois. Nous obtenons ce à quoi nous nous attendons, comme dans toute relation. Si c'est ce que nous attendons, nous obtiendrons un creusement du fossé — entre les riches et nous, les riches étant les seuls à réaliser des gains solides sur le marché du travail, année après année, alors que nous voyons nos revenus stagner ou perdre de la valeur.

Une chose que le gouvernement du Canada doit faire en tant que leader est de porter le salaire minimum fédéral au minimum nécessaire pour un certain niveau de vie. Il n'y a pas beaucoup de travailleurs fédéraux au salaire minimum. Le gouvernement ne perdrait pas grand-chose en relevant le salaire minimum mais cela enverrait un message important.

Le gouvernement fédéral est une sorte de chef d'orchestre. Il y a beaucoup de juridictions, chacune ayant ses propres mélodies et contrepoints. C'est le gouvernement fédéral qui donne le la en matière de gouvernance. Qu'il s'agisse des droits de la personne, de l'évolution du marché du travail ou de l'établissement de règles pour les soins de santé, en veillant à ce qu'elles soient réellement appliquées, nous avons beaucoup à gagner d'un gouvernement fédéral prêt à agir sur le salaire minimum.

**Le sénateur Murray :** J'ai formulé des critiques un peu sévères au sujet du budget du ministre des Finances, dans un autre contexte, en ce qui concerne la désignation des fonds du Transfert canadien en matière de programmes sociaux. J'ai dit que c'était de la poudre aux yeux. Comme nous savons que c'est inconditionnel, pourquoi prétendre le contraire? Écoutez bien, cependant, sénateur Nancy Ruth et sénateur Di Nino, je vais dire un mot pour défendre votre budget.

Dans ce document budgétaire sur le rétablissement de l'équilibre fiscal, par exemple, on dit au sujet de certaines des augmentations désignées que l'argent commencera à couler non



not this year but next, depending on agreements with the provinces. On their investments in post-secondary education, they say they will add \$800 million, but that will start in 2008-09 "following discussions with the provinces and territories on how best to make use of those new investments and ensure appropriate reporting and accountability to Canadians."

A bit later, when they talk about the \$250 million they are putting into the creation of new child care spaces, this money will flow through the CST beginning in 2008-2009, upon completion of discussions with provinces and territories on how best to make use of those new investments. Onward to training, another area that you have properly mentioned: Once agreements with these provinces and territories — those that do not have agreements — are reached, all the approximately \$2 billion in the EI labour market program will be delivered across Canada by the provinces and territories.

I think we must acknowledge that Mr. Flaherty has kept a hammer, which is that the money will start, not now but a year or two from now, and it will start only when we have an agreement. Do you summary agree with that interpretation?

**Ms. Yalnizyan:** Yes.

**Senator Murray:** I have never been in favour of the federal government imposing its own standards because national standards are what the federal government and the provinces agree they are in areas of provincial jurisdiction. They are not what the federal government from on high imposes by way of legislation, in my interpretation of things.

I want to ask you about conditionality. You were talking about federal-provincial transfers and the need, I think, for more conditionality.

I presume you are familiar with the child care agreements that the previous government signed with the provinces and territories. You perhaps heard me say earlier that one thing I liked about those agreements is that they left room for a lot of asymmetry in terms of provinces being able to respond to their own needs and conditions.

Is that the kind of conditionality you are talking about in other social programs, or are you talking about something more sinister such as the federal government bringing the hammer down by way of legislation in provincial jurisdiction?

**Ms. Yalnizyan:** I think what has happened in child care is an important start. Those four pillars that were negotiated were a key way of gaining consensus towards progress among a variety of jurisdictions with varying levels of access to child care.

pas cette année mais l'année prochaine si l'on parvient à des ententes avec les provinces. Au sujet de son investissement dans l'enseignement supérieur, le gouvernement dit qu'il ajoutera 800 millions de dollars mais seulement à partir de 2008-2009 « à la suite de discussions avec les provinces et territoires sur la meilleure façon d'utiliser ces nouveaux investissements et sur la présentation de rapports adéquats et la reddition de comptes à la population canadienne ».

Un peu plus loin, en parlant des 250 millions de dollars que le gouvernement consacre à la création de nouvelles places de garderies pour les enfants, on dit que cet argent sera versé par le truchement du TCPS à partir de 2008-2009 lorsque les discussions avec les provinces et les territoires sur la meilleure façon d'utiliser ces nouveaux investissements seront terminées. Au sujet de la formation professionnelle, autre thème que vous avez légitimement soulevé, une fois que les ententes auront été conclues avec ces provinces et territoires — qui n'ont pas d'entente actuellement — la somme totale atteignant près de 2 milliards de dollars sera versée aux provinces et territoires dans le cadre du programme des marchés du travail de l'assurance-emploi.

Je pense qu'il faut admettre que M. Flaherty a conservé sa matraque en décidant de verser l'argent non pas immédiatement mais dans un an ou deux, seulement s'il obtient des ententes. Êtes-vous d'accord avec mon interprétation?

**Mme Yalnizyan :** Oui.

**Le sénateur Murray :** Je n'ai jamais approuvé l'idée que le gouvernement fédéral puisse imposer ses propres normes parce que les normes nationales sont ce que le gouvernement fédéral et les provinces disent qu'elles sont dans les domaines relevant des compétences provinciales. Ce ne sont pas des normes que le gouvernement fédéral peut imposer par voie législative, à mon avis.

Parlons maintenant de la conditionnalité. Vous disiez qu'il faut que les transferts fédéraux-provinciaux soient assujettis à la conditionnalité, je crois.

Je suppose que vous connaissez les ententes que le gouvernement précédent avait signées avec les provinces et territoires au sujet de la garde d'enfants. Vous m'avez peut-être entendu dire un peu plus tôt qu'un des aspects de ces ententes qui me plaisait était qu'on avait prévu une certaine latitude pour beaucoup d'asymétrie afin de permettre aux provinces de répondre à leurs propres besoins en fonction de leur propre situation.

Est-ce là le type de conditionnalité dont vous vouliez parler au sujet des programmes sociaux ou songiez-vous à quelque chose de plus sinistre, par exemple au fait que le gouvernement fédéral joue de la matraque en adoptant une législation dans un champ de compétence provinciale?

**Mme Yalnizyan :** Ce qui s'est fait pour les garderies d'enfants me semble constituer un point de départ important. Les quatre piliers qui ont été négociés étaient un moyen crucial pour obtenir un consensus de progrès dans plusieurs juridictions ayant des niveaux différents d'accès aux services de garde d'enfants.

What I am saying is, what are your national objectives? What do citizens from every part of the country need, irrespective of whether they live in rural, remote or urban areas, or what province or territory they live in? In that sense, standards are important. I think it can be agreed to without huge amounts of fuss with the provinces. However, once we have national objectives, for example the Canada Health Act and the five principles of the Canada Health Act, do you enforce them? Having conditions is moot if you do not bother enforcing them.

When you look at issues such as public administration, and the Canada Health Act is enormously porous as a piece of legislation, lots of room to interpret what public administration means in the use of those funds —

**Senator Murray:** Let me interrupt. I did not realize we were going down this road. Our old friend, Senator Kirby, used to argue, which made an impression on me, that of those five conditions, four of them are patient-centred and the one you mentioned, public administration, is not and therefore, should be considered as something we could change without doing violence to Medicare.

**Ms. Yalnizyan:** That is unless you wish to spend money unnecessarily.

**Senator Murray:** That is a fiscal argument, is not it?

**Ms. Yalnizyan:** Totally. However, we are talking about fiscal relations here and not wasting the taxpayers' money, a fiscal approach for which I applaud the current government. Why spend a dollar when 99-cents would do, as Tommy Douglas would say. Then, multiply that by many billions. This savings is a billion dollars we could use to house people. It is not immaterial when we lose a penny on every dollar we spend.

The principle of public administration has two interpretations. One is single payer modality, where we save costs through the insurance mechanism. Public administration is also, why spend a dollar on profits when we could spend that dollar on service? Why are we using public funds to finance for-profit facilities that do not provide us with any different service. they only come up faster? Why do we not do it in the not-for-profit private realm?

So there are lots of issues here today about prudence and due diligence on public funds that I do not think are moot when we talk about transferring huge quantities of dollars to the provinces. What is the expectation of how that money will be used? I think the taxpayer deserves to know where the money goes and that the money is used in the best possible way, which includes the best economies of scale, the best bulk purchasing, the best consolidation of risk pooling, et cetera.

Ce qui compte, c'est de savoir quels sont les objectifs nationaux. Quels sont les besoins des citoyens de chaque région du pays, rurale, urbaine ou isolée, dans n'importe quelle province ou territoire? C'est dans ce sens que les normes sont importantes. Je crois qu'on devrait pouvoir s'entendre avec les provinces sans trop de raffut. Toutefois, lorsque les objectifs nationaux sont fixés, comme on l'a fait avec les cinq principes fondamentaux de la Loi canadienne sur la santé, comment s'assurer qu'ils sont respectés? Fixer des conditions ne sert à rien si on ne prend pas la peine de les faire respecter.

Si vous examinez des questions telles que l'administration publique, et la Loi canadienne sur la santé est une loi extrêmement poreuse, qui laisse beaucoup de place à l'interprétation de ce qu'est l'administration publique dans l'utilisation de ces fonds...

**Le sénateur Murray :** Permettez-moi de vous interrompre. Je ne réalisais pas que nous allions nous engager dans cette voie. Notre excellent ami, le sénateur Kirby, disait souvent, et je ne l'ai jamais oublié, que sur ces cinq conditions, quatre sont axées sur les patients et celle que vous avez mentionnée, l'administration publique, ne l'est pas et qu'on devrait donc pouvoir la changer sans faire violence à l'assurance-santé.

**Mme Yalnizyan :** À moins de vouloir dépenser l'argent inutilement.

**Le sénateur Murray :** C'est un argument fiscal, n'est-ce pas?

**Mme Yalnizyan :** Totalement. Toutefois, c'est de relations fiscales que nous parlons aujourd'hui, et de l'obligation de ne pas gaspiller l'argent des contribuables, approche fiscale dont je félicite le gouvernement actuel. Pourquoi dépenser un dollar quand 99 sous suffiraient, disait Tommy Douglas? Multipliez ça par de nombreux milliards et vous aurez réalisé une économie de plusieurs milliards de dollars que vous pourrez utiliser pour construire des logements. Ce n'est pas négligeable de perdre un sou sur chaque dollar des dépenses fédérales.

Le principe de l'administration publique prête à deux interprétations. Il y a celle du payeur unique par laquelle nous économisons de l'argent grâce un mécanisme d'assurance. Toutefois, l'administration publique, c'est aussi pourquoi consacrer un dollar à des profits alors qu'on pourrait le consacrer à des services. Pourquoi utiliser les deniers publics afin de financer des établissements à but lucratif qui ne dispensent aucun service différent, la seule différence étant la rapidité du service? Pourquoi ne pas faire ça dans le secteur privé à but non lucratif?

Il y a donc beaucoup de questions en jeu concernant la prudence et l'utilisation diligente des deniers publics qui ne sont absolument pas négligeables quand on parle de transférer d'énormes quantités de dollars aux provinces. Quelles sont nos attentes quant à la manière dont cet argent sera dépensé? Je pense que le contribuable a le droit de savoir où va son argent et de savoir qu'il est utilisé de la meilleure manière possible, c'est-à-dire en réalisant les meilleures économies d'échelles possibles, les meilleurs achats groupés, le meilleur regroupement des risques, et cetera..



**Senator Murray:** The provinces must negotiate with the teachers, the professors at the universities, the doctors and the hospital boards. What do you say about their accountability? Their political accountability is as real to their electors as, I was going to say, ours is, but you know what I mean — our brothers and sisters in the House of Commons — as it is at the federal level. When the electors become restless, they change governments at the provincial level much more frequently than they do at the federal level, I have found. We have a number of new governments in place in the provinces now and a couple of close elections are being fought in two of our provinces.

I think we have to recognize that the provinces are accountable, especially in their own jurisdiction, to their own legislatures and to their own electors.

**Ms. Yalnizyan:** However, what the devolution revolution means is there is inadequate resources at the provincial or municipal level to have the bricks and mortars investments that we need, and to make sure that we have the residencies that we need in healthcare, that we have return service processes so that students do not leave school with \$24,000 debt on average from colleges and universities and that we have adequate investment in upgrading incumbent workers skills. We have no plan on any of these areas and it is not up to an individual province to determine, for example, what a national plan should be in that area.

**Senator Murray:** No, but the plan must be collaborative.

**Ms. Yalnizyan:** Completely: The Province of Manitoba has the most aggressive strategy to train nurses out there and the nurses are going to Alberta because Alberta pays more. That kind of inter-jurisdictional poaching does not do anyone any good. We have a national nursing shortage. Let us deal with it on a national basis.

**Senator Murray:** How?

**Ms. Yalnizyan:** You can determine the number of training seats that you need and the kind of practicum required all over the country.

**Senator Murray:** There always will be competition among the provinces.

**Ms. Yalnizyan:** Indeed there will be, because of the labour market, but if we do not put enough bodies out there to meet the retirements that are coming up, all we do is crank up prices. We have done nothing else.

**Senator Murray:** The disappearance of a great number of nurses, not from one province to the next, but to a country, our neighbour to the south, was a function of the cutbacks that took place, and a bad science in terms of predicting what the need would be down the road, I think.

**Le sénateur Murray :** Les provinces doivent négocier avec les enseignants, les professeurs d'université, les médecins et les conseils des hôpitaux. Que dites-vous au sujet de leur reddition de comptes? Leur reddition de comptes politique envers leur électorat est aussi réelle que — j'allais dire la nôtre mais vous voyez ce que je veux dire, celle de nos frères et sœurs de la Chambre des communes, au palier fédéral. J'ai constaté que, quand les électeurs commencent à s'agiter, ils changent de gouvernement beaucoup plus fréquemment au palier provincial qu'au palier fédéral. Nous avons actuellement un certain nombre de nouveaux gouvernements dans les provinces, et des élections serrées se tiendront bientôt dans deux d'entre elles.

Je crois qu'il faut reconnaître que les provinces rendent des comptes, surtout dans leurs propres champs de compétence, devant leurs propres assemblées législatives et leurs propres électorats.

**Mme Yalnizyan :** Toutefois, ce que signifie la révolution de la dévolution, c'est que les ressources au palier provincial ou municipal sont insuffisantes pour effectuer les investissements dont nous avons besoin dans la brique et le ciment, pour nous assurer que nous avons les équipements dont nous avons besoin dans le secteur de la santé, pour garantir que nous avons les processus de service en retour afin que nos étudiants ne terminent pas leurs études avec 24 000 \$ de dette en moyenne, et pour faire des investissements adéquats dans l'amélioration des compétences des travailleurs. Nous n'avons aucun plan dans aucun de ces domaines et ce n'est pas aux provinces qu'il appartient de déterminer ce que devraient être ces plans nationaux.

**Le sénateur Murray :** Non, mais ça doit se faire en collaboration.

**Mme Yalnizyan :** Absolument. C'est le Manitoba qui a la stratégie de formation d'infirmières la plus agressive mais ses infirmières s'en vont ensuite en Alberta parce qu'elles y sont mieux payées. Ce genre de maraude interprovincial ne profite à personne. Il existe actuellement une pénurie nationale d'infirmières. Régions le problème au palier national.

**Le sénateur Murray :** Comment?

**Mme Yalnizyan :** En déterminant le nombre d'infirmières qu'il faut former et le genre de formation qu'il faut dispenser partout au pays.

**Le sénateur Murray :** Il y aura toujours de la concurrence entre les provinces.

**Mme Yalnizyan :** Certes, parce qu'il s'agit d'un marché du travail mais, si nous n'avons pas assez de gens pour répondre aux besoins résultant des départs à la retraite, nous ne ferons que faire monter les prix. Nous n'avons rien d'autre.

**Le sénateur Murray :** La disparition d'un grand nombre d'infirmières, non pas dans d'autres provinces mais chez notre voisin du sud, avait été provoquée par les coupures budgétaires et par une mauvaise prévision des besoins futurs, je crois.

I do not want to keep you, but when you talked about revenue sharing with the municipalities, the question of conditionality came up there too, in the sense that you referred to it without becoming specific.

My last question: I invite you to be more specific about how we will exact some conditionality, if that is what we want to do, from municipalities on matters such as the gas tax or even a point of the GST, if we want to dream.

**Ms. Yalnizyan:** May I say that you can appoint growth revenues knowing what citizens of every municipality need. They need access to clean water, decent waste systems, access to public transit because that is an issue everywhere and access to affordable housing because that is an issue everywhere. We can have conditions as clear or as fuzzy as we want.

I said the issue of conditionality comes up. Does the federal government become only a blank cheque writer for the municipalities? Clearly, that is not desirable. The federal government will want some political visibility for what they are doing as a federal level of government, but they also will want to make sure that the taxpayers are receiving value for money, and the money is for, fill in the blank. How we enforce that is another element of conditionality.

I want to go to the point that I made, which is, I believe, federal financing for cities, federal financing transfers to the provinces for social programs and transfers to persons for training for income support and all the rest of it, are three separate files. All are elements of the vertical fiscal imbalance, each requiring a huge amount of attention and this is the perfect committee to do that. However, I do not think you can do everything in one —

**Senator Murray:** On the business of transfers to persons, I thought you said you were not talking about income support here, that it was taken care of.

**Ms. Yalnizyan:** No, I said it is not limited to only income support. It is not limited to income support because I mentioned the inadequacies of the newly introduced Working Income Tax Benefit, WITB, in reaching full-time full-year workers at the minimum wage. It touches a small group, but we know for the group that it does reach adequately, part of the welfare wall is continued access to dental and drug benefits and a whole array of other things that are available through programs of social assistance. It is not only about money, but it is about money too. It is about income supports, whether it is the minimum wage, unemployment insurance benefits or wage supplements, effectively.

**Senator Murray:** Your definition of WITB is not income support, it is something else.

Je ne veux pas monopoliser la discussion mais, quand vous avez parlé de partage des revenus avec les municipalités, vous avez aussi parlé de conditionnalité mais sans donner de précisions.

Voici donc ma dernière question : pourriez-vous être plus précise au sujet de la manière dont on pourra imposer une certaine conditionnalité aux municipalités, si c'est ce que nous voulons faire, sur des questions telles que la taxe sur l'essence, voire un point de TPS, si on veut bien rêver?

**Mme Yalnizyan :** Je crois qu'on pourrait calculer les recettes supplémentaires dont on aurait besoin en sachant ce dont ont besoin les citoyens de chaque municipalité. Ils ont besoin d'eau potable, de systèmes d'égouts décents, de systèmes de transports publics — parce que c'est un problème partout — et d'accès à des logements abordables — parce que c'est aussi un problème partout. Les conditions peuvent être aussi claires ou aussi vagues que nous le voulons.

J'ai dit qu'il faut fixer des conditions. Le gouvernement fédéral souhaite-t-il se contenter de signer des chèques en blanc aux municipalités? Manifestement non. Il tient à obtenir une certaine visibilité politique pour ce qu'il fait comme gouvernement fédéral mais il tient aussi à ce que les contribuables reçoivent des services adéquats pour leur argent, et l'argent doit servir à... vous pouvez compléter la phrase. L'autre aspect de la conditionnalité est évidemment de faire respecter les conditions.

Je voudrais revenir à ce que je disais au sujet du financement fédéral des municipalités, des transferts fédéraux aux provinces pour les programmes sociaux et des transferts aux personnes pour la formation professionnelle, le soutien du revenu, et tout le reste, trois dossiers qui sont séparés. Tous ces éléments font partie du déséquilibre fiscal vertical, chacun exigeant énormément d'attention, et votre comité est parfaitement placé pour ça. Toutefois, je ne pense pas que vous puissiez tout faire dans une seule...

**Le sénateur Murray :** En ce qui concerne les transferts aux particuliers, j'avais cru comprendre que vous ne parliez pas de soutien du revenu parce que cette question avait été réglée.

**Mme Yalnizyan :** Non, j'ai dit que ce n'est pas limité au seul soutien du revenu. Ce n'est pas limité au soutien du revenu parce que j'ai mentionné les insuffisances de la nouvelle Prestation fiscale pour le revenu gagné, la PFRG, dont ne peuvent bénéficier les personnes qui travaillent à temps plein toute l'année au salaire minimum. Cette prestation ne profite qu'à un petit groupe et nous savons que, pour ce groupe, le problème de la muraille du bien-être social reste l'accès aux médicaments et aux soins dentaires et à tout un éventail de d'autres choses qui sont disponibles par le truchement des programmes d'assistance sociale. Ce n'est pas seulement une question d'argent mais c'est aussi une question d'argent. C'est une question de soutien du revenu, qu'il s'agisse du salaire minimum, des prestations d'assurance-emploi ou des suppléments salariaux, au fond.

**Le sénateur Murray :** Selon vous, la PFRG n'est pas un soutien du revenu, c'est quelque chose d'autre.



**Ms. Yalnizyan:** No, I am sorry it is. I am saying only that the WITB is an important step in a particular direction, which is to help people move from welfare to work, and supplement the wages of workers that have a tenuous relationship with the labour market, and much more can be done in that direction, should the government choose to go there. However, part of that barrier is not only about income, it is about access to a range of services that make life more affordable, and that affects the working poor as well who are not touched by the WITB. I am sorry if that was a bit confusing.

**Senator Murray:** No, it was only telescoped a bit.

**Ms. Yalnizyan:** Yes: I would happily come back here three times for three different files.

**The Chairman:** Senator Murray, I have been lenient with you in your line of questioning, having in mind that we were not able to give you sufficient time at the last meeting, and also noticing that the next senator is Senator Di Nino.

**Senator Di Nino:** You hit a cord with one comment you made. If I may, Mr. Chairman, I will borrow 30 seconds. The Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade reviewed Canada's relationship with Africa, and I believe that the Vice-President of Mali said something like, "The colonizers came and stole our natural resources and now they are coming to plunder our human resources." That problem is serious in many of these countries. It has nothing to do with today's meeting, obviously, but I thought it was telling.

I want to understand correctly if you said that you believed that the further promised cut in the GST rate should not proceed and that the plan to eliminate the debt should also be put aside and the money used for other purposes. Is that what you said?

**Ms. Yalnizyan:** Yes, sir.

**Senator Di Nino:** You do not believe that by putting money back in the hands of the public, people will go out and buy more appliances and dine out more frequently, thereby creating general economic activity. Would that not be a way to increase the opportunities for people at all levels: the wealthy, the poor or the middle income earners?

**Ms. Yalnizyan:** The GST cut accrues more to people that spend more. If I am a mother on welfare and buying a winter coat for my child for \$100, I will save \$1 from this change. If I am wealthy and buying a Lamborghini, I will save about \$6,000. The cut is geared to high spenders. However, that same amount of money — more than \$5 billion and climbing — could meet basic needs such as access to affordable housing, transit, whatever you name — the things that are not discretionary in the lives of poor people or working people. People need a place to live, a place to work and child care. We are talking about discretionary items that have opened up suddenly to people because they have more spending

**Mme Yalnizyan :** Non, je regrette, ça l'est. Je dis simplement que la PFRG est une étape importante dans une direction particulière qui est d'aider les gens à passer du bien-être social au travail et à compléter les salaires des travailleurs ayant une relation ténue avec le marché du travail, domaine dans lequel on pourrait faire beaucoup plus si le gouvernement le voulait. Toutefois, une partie de la muraille n'a rien à voir avec le revenu mais concerne plutôt l'accès à tout un éventail de services qui rendent la vie plus abordable, et cela affecte autant les travailleurs pauvres qui ne bénéficient pas de la PFRG. Je suis désolée si tout cela paraît un peu confus.

**Le sénateur Murray :** Non, c'est simplement que vous aviez un peu tout télescopé.

**Mme Yalnizyan :** Oui. Je serais très heureuse de revenir trois fois pour vous parler des trois dossiers différents.

**Le président :** Sénateur Murray, je vous ai laissé beaucoup de latitude pour poser vos questions parce que nous n'avions pas pu vous donner suffisamment de temps lors de la séance précédente et aussi parce que j'ai constaté que le sénateur suivant est le sénateur Di Nino.

**Le sénateur Di Nino :** Vous avez touché une corde sensible avec l'une de vos remarques. Si vous me le permettez, monsieur le président, je vous emprunterai 30 secondes. Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international s'est penché sur la relation du Canada avec l'Afrique, et je crois que le vice-président du Mali avait dit quelque chose comme : « Les colonisateurs sont venus voler nos ressources naturelles et ils viennent maintenant piller nos ressources humaines ». C'est un problème très sérieux dans beaucoup de ces pays. Ça n'a rien à voir avec le débat d'aujourd'hui, évidemment, mais je crois que c'était révélateur.

Je voudrais m'assurer que j'ai bien compris quelque chose : vous pensez qu'il ne faudrait pas procéder à la réduction supplémentaire promise de la TPS et qu'il faudrait mettre de côté le plan d'élimination de la dette afin de consacrer l'argent à autre chose. C'est bien ça?

**Mme Yalnizyan :** Oui, monsieur.

**Le sénateur Di Nino :** Vous ne croyez pas que c'est une bonne idée de rendre l'argent aux gens pour qu'ils puissent acheter plus d'appareils ménagers ou aller plus fréquemment au restaurant, ce qui stimulerait l'activité économique générale. Ne pensez-vous pas que ce serait là une bonne manière d'accroître la prospérité des gens à tous les niveaux, riches, pauvres ou entre les deux?

**Mme Yalnizyan :** La réduction de la TPS profite plus aux gens qui dépensent plus. Si je suis une mère tributaire du bien-être social et que j'achète un manteau d'hiver de 100 \$ à mon enfant, cette réduction ne fait économiser un dollar. Si je suis riche et que j'achète une Lamborghini, elle me fait économiser 6 000 \$ environ. Cette réduction est destinée à ceux qui dépensent beaucoup. Toutefois, la même somme d'argent — plus de 5 milliards de dollars, et elle continue de monter — permettrait de répondre à des besoins essentiels tels que l'accès à un logement abordable, le transport public, ou n'importe quoi d'autre — des choses qui ne sont pas des dépenses discrétionnaires dans la vie

power. It is true, sir, that a one per cent GST cut raises economic opportunities for those who already have buying power. It is also true that not making that cut presents a huge opportunity to address issues where people do not have economic opportunity and, in fact, no economic choice. At a time of so much affluence, it is a true squandered opportunity to make a difference in everyone's life. The interesting thing is that those people spend all their money in the local economy. A fridge might come from the United States, China or Korea, and a car might come from North American but it also might come from elsewhere. All the things you mentioned can lead to economic opportunity, but not necessarily in Canada. We can give a poor person a little bit more spending money because we have reduced the cost of transit or housing and they will spend it on milk at the corner store or on something else for their children. It would make a difference in their lives right here in Canada.

**Senator Di Nino:** We will have that debate another time when we have more time. I do not totally disagree with you but I think we could have a meeting of the minds half way on the issue. I have one specific question for you. As you know, taxing is viewed as a negative action by governments and politicians, in effect. For the federal government to tax and redistribute, it must accept a certain negative impression by the voters. Do you think that for cities, to be responsible for their own actions, should be given some taxing powers.

**Ms. Yalnizyan:** As I mentioned before, I believe this conversation to be profound because you are changing the constitutional fiscal make-up of the country. We could have an extremely extended conversation about that, and I do not want to go there. However, I want to address your comment about taxing being a negative activity. In truth, taxing is one side of a coin: the other that leads to services. That connection between taxes and services has been profoundly broken in most people's discourse on taxes. Taxes are referred to as a burden without talking about what is received in return for paying taxes. An individual with another dollar in their pocket from a GST cut cannot buy a mile of road or a child care space. As Oliver Wendell Holmes Jr. said, "Taxes are the price we pay for a civilized society." By the way, he was a Conservative and a judge, so I am not talking about partisan positions but rather an approach to what we want the collective good to provide to everyone. I believe this discussion is an important one about the proper role of taxes.

Canadians are way ahead of you in terms of reconsidering that the next tax cut means a service cut, and they do not want service cuts, sir. They want better services. They do not feel that they

des pauvres et des travailleurs pauvres. Eux aussi ont besoin de se loger, ont besoin de travailler et ont besoin de faire garder leurs enfants. Nous parlons de dépenses discrétionnaires qui sont devenues d'un seul coup plus accessibles parce que les gens ont plus de pouvoir d'achat. Il est vrai, monsieur, qu'une réduction de la TPS de 1 p. 100 accroît les possibilités économiques de ceux qui ont déjà du pouvoir d'achat, mais il est tout aussi vrai que ne pas procéder à cette réduction offrirait une occasion exceptionnelle de s'attaquer aux problèmes que connaissent les gens qui n'ont pas de perspectives économiques ni, en fait, de choix économiques. À notre époque d'abondance aussi énorme, c'est un vrai gaspillage de laisser passer cette chance d'améliorer concrètement la vie de chacun. Ce qui est intéressant, c'est que ces gens dépensent tout leur argent dans l'économie locale. Un réfrigérateur viendra peut-être des États-Unis, de la Chine ou de la Corée, et une automobile viendra peut-être d'Amérique du Nord mais peut-être aussi d'ailleurs. Toutes les choses dont vous avez parlé peuvent déboucher sur de la croissance économique mais pas nécessairement au Canada. Nous pouvons donner à une personne pauvre un peu plus de pouvoir d'achat en réduisant le coût du transport public ou du logement et elle dépensera cet argent en achetant du lait à l'épicerie du coin ou quelque chose d'autre pour ses enfants. Ça changera directement sa vie ici même, au Canada.

**Le sénateur Di Nino :** Nous poursuivrons ce débat une autrefois, quand nous aurons plus de temps. Je ne suis pas totalement en désaccord avec vous là-dessus mais je pense que nous devrions pouvoir trouver un moyen terme. J'ai une autre question à vous poser. Comme vous le savez, l'impôt est considéré comme une action négative de la part des gouvernements et des politiciens. Si le gouvernement veut percevoir des impôts et redistribuer l'argent, il est obligé d'accepter une certaine réaction négative de l'électorat. Croyez-vous qu'on devrait donner certains pouvoirs fiscaux aux municipalités pour qu'elles soient responsables de leurs propres actions?

**Mme Yalnizyan :** Comme je l'ai déjà dit, je crois que cette conversation est très profonde car il s'agit de transformer le caractère fiscal constitutionnel du pays. Nous pourrions avoir une fort longue conversation à ce sujet mais je n'y tiens pas. Je veux toutefois répondre à ce que vous avez dit au sujet de la réaction négative de la population à l'impôt. En réalité, l'impôt ne représente qu'un côté d'une médaille, l'autre étant les services. Le lien entre les impôts et les services a été profondément brisé dans la plupart des discours sur l'impôt. On entend continuellement dire que l'impôt est un fardeau mais pas qu'il permet de recevoir des services en contrepartie. Un individu qui a un dollar de plus dans sa poche grâce à la réduction de la TPS ne peut pas s'acheter un kilomètre d'autoroute ou une place dans une garderie d'enfants. Comme le disait Oliver Wendell Holmes Jr. : « Les taxes sont le prix que nous payons pour avoir une société civilisée ». Au fait, vous voyez bien que je ne fais pas le sectarisme politique puisque c'était un Conservateur et un juge. Je m'intéresse plutôt au bien collectif. Je crois qu'il serait important d'avoir cette discussion sur le rôle légitime de l'impôt.

Les Canadiens sont largement en avance sur vous car ils savent que la prochaine réduction d'impôt représentera en fait une réduction de services et je dois vous dire, monsieur, qu'ils ne



have enough services in the communities in which they live. The municipalities have seen much downloading but almost no trickle-down of growing revenues. Municipalities today have much more responsibility for providing the civilized society that we all seek but without the adequate resources to do it. That is why I was talking about growth revenues. Whether a share of income tax or a share of consumption tax, we need something that grows with the population. That is a deep and prolonged conversation that I think we can touch on only briefly in the time that we have remaining.

**Senator Di Nino:** I agree, although I disagree with parts of your position. It is really a question of balance.

**Ms. Yalnizyan:** Excellent.

**The Chairman:** The last word in the second round is to Senator Murray.

**Senator Murray:** Please feel free to comment, but I do not have the impression that the government is pursuing aggressively a pay-down of the debt. Certainly, the total debt as a percentage of the GDP is declining, thank goodness. At one point, a while ago, in the middle of a recession we were reaching toward 70 per cent. That has gone well down and the public debt charges, which were in the vicinity of \$40 billion when I had more information on these matters than I have now, are still high at about \$33 billion to \$34 billion. We spend that amount each year on interest payments. I believe it was \$34.1 billion last year, \$33.8 billion this year and will be \$33.7 billion the year after. One hopes that the situation you referred to earlier with close to historically low interest rates will continue because if it does not, those public debt charges will go up and consume a bigger share of our revenue and expenditure dollar. Even as a continuing Progressive Conservative, I am enough of a fiscal Conservative to think it a good idea to pay down the debt and pay it down aggressively, as you or I would do with our personal finances. Otherwise, we get into a terrible hole. It is an awful thing to look at an interest bill of \$40 billion and think about the things we could do with some of that money.

**Ms. Yalnizyan:** May I respond?

**Senator Murray:** Please.

**Ms. Yalnizyan:** Often the analogy of the household serves us well in thinking about this issue. To pay off our debt is to pay off our mortgage but if our roof is leaking and our foundation is cracked, then it might not be the best use of our money because we could pass on a crumbling infrastructure to our children. They might be debt free but they do not have a habitable abode. I think this situation is what we talk about when we talk about reducing the debt. No nation that I know of has zero debt charges. The question is: What is the magic number for debt charges. The other side of taxes is services and the other side of a debt charge is building public assets or investing in them. A debt is a bad thing if

veulent pas de réduction de services. Ils veulent de meilleurs services. Ils considèrent déjà qu'ils n'ont pas assez de services dans les collectivités où ils vivent. Les municipalités se sont vu imposer beaucoup de responsabilités supplémentaires mais elles n'ont reçu pratiquement aucun revenu supplémentaire. Elles assument aujourd'hui une responsabilité beaucoup plus grande dans l'instauration de la société civilisée que nous voulons tous, mais sans ressources adéquates. Voilà pourquoi je parlais de croissance des recettes. Qu'il s'agisse d'une part de l'impôt sur le revenu ou d'une part des taxes à la consommation, il faut que ce soit quelque chose qui augmente avec la population. Cela devrait faire l'objet d'une conversation approfondie et prolongée que nous n'aurons pas le temps d'avoir avec le peu de temps qui nous reste.

**Le sénateur Di Nino :** J'en conviens, même si je ne suis pas d'accord avec certaines parties de votre argument. C'est surtout une question d'équilibre.

**Mme Yalnizyan :** Excellent.

**Le président :** C'est le sénateur Murray qui aura le dernier mot du second tour.

**Le sénateur Murray :** N'hésitez pas à me répondre mais je n'ai pas l'impression que le gouvernement mène une politique agressive de remboursement de la dette. Certes, le pourcentage de la dette totale par rapport au PIB est en diminution, Dieu merci. À une certaine époque, en période de récession, il avait atteint 70 p. 100. Aujourd'hui, il a baissé et le service de la dette, qui s'élevait à 40 milliards de dollars environ lorsque j'avais plus d'informations sur ces questions, est de l'ordre de 33 à 34 milliards de dollars, ce qui est encore beaucoup. C'est la somme que nous dépensons chaque année en intérêts sur la dette. Je crois que c'était 34,1 milliards de dollars l'an dernier et que ce sera 33,8 milliards cette année et 33,7 milliards l'année prochaine. Il faut espérer que le niveau historiquement des taux d'intérêt dont vous avez parlé plus tôt se maintiendra car, si ce n'est pas le cas, les intérêts augmenteront et représenteront une part plus importante de nos dépenses. Même si je suis encore un progressiste-conservateur, je suis assez conservateur sur le plan fiscal pour penser que c'est une bonne idée de rembourser la dette avec ardeur, comme vous et moi le ferions pour nos finances personnelles. Sinon, nous aurons des difficultés énormes. Il est horrible de voir partir 40 milliards de dollars par an en intérêts sur la dette et de penser à tout ce qu'on pourrait faire d'autre avec cette somme.

**Mme Yalnizyan :** Puis-je répondre?

**Le sénateur Murray :** Je vous en prie.

**Mme Yalnizyan :** Il est utile de comparer cette situation à celle d'un ménage typique. Rembourser la dette, c'est la même chose que rembourser son hypothèque mais, si votre toit fuit et que votre fondation s'effondre, ce n'est peut-être pas le meilleur usage possible de votre argent car vous risquez de léguer un simple tas de briques à vos enfants. Certes, ils n'auront peut-être plus de dette mais ils n'auront pas non plus de logement habitable. Voilà la situation dans laquelle nous nous trouvons avec la dette nationale. Je ne connais aucun pays qui n'ait aucune dette. Le chiffre magique, c'est l'intérêt sur la dette. L'autre membre de l'équation représente les services, et les autres aspects du

it is seen only as a debt. We need to connect it to what we are building with that debt. There is no large corporation that does not have corporate debt. If debt were such a bad thing, corporations would never have any debt. We cannot build, we cannot maintain and we cannot expand a nation without incurring debt. You are absolutely correct in saying that the debt-to-GDP ratio would go down if the federal government did not pay a penny because the economy continues to grow. I would say simply that this is the ideal time to borrow, given that we must borrow for those investments. Investments such as clean water, waste management and electricity are not optional.

We need all of those things and someone has to pay for them. There is no free lunch. The best way to pay for it is where the debt charges are the lowest and that is at the federal level. This is why I refer to the 1948 to 1970 glory years of the federal government cost-sharing of investments in public infrastructure because it was the cheapest option for Canadians. The same things were needed from coast to coast to coast. I fully appreciate your concern about a \$33 billion-dollar charge per annum on debt but you have to pay for it somewhere. Would you like to pay more? The issue is how much more do you want to pay? It will cost more if the federal government does not take it up. If the provinces or the municipalities do so at the subsidiary level of government, the higher the risk premium, the higher the cost of servicing the debt. It is actually a brain dead argument.

**Senator Murray:** Previous generations got into the habit of wracking up debt in order to pay the operational expenses. That helped get us into big trouble.

**Ms. Yalnizyan:** I concur.

**Senator Murray:** I do not want to criticize them. To some extent what happened is they committed themselves to large expenditures — much of it was on social programs — on the basis of buoyant revenues and buoyant economies that could not continue. I do not wish to be complacent about the debt. I am not of the opinion that the present government is very aggressive at paying it down.

**Ms. Yalnizyan:** I agree it is not all that aggressive but \$22 billion over the last two years could have bought a lot of infrastructure solutions.

**Senator Murray:** A portion of the \$34 billion we are paying in interest would also have bought many infrastructure solutions.

**Ms. Yalnizyan:** That will not go away or disappear to zero. Your comments, similar to Senator Di Nino's, are that taxes are a burden. Public debt charges are a burden. What do you get for it? The federal government reducing its debt simply

service de la dette, c'est l'investissement dans les biens publics. La dette est une mauvaise chose si ce n'est qu'une dette. Ce qui est important, c'est de voir ce qu'on construit avec cette dette. Il n'existe aucune grande entreprise qui fonctionne sans emprunter. Si la dette était une si mauvaise chose, les entreprises n'emprunteraient pas. On ne peut pas bâtir, entretenir ou développer une nation sans emprunter. Vous avez absolument raison de dire que le ratio de la dette par rapport au PIB baisserait même si le gouvernement n'effectuait aucun remboursement sur la dette, parce que l'économie continuerait de croître. À mon avis, la période actuelle est tout simplement idéale pour emprunter étant donné qu'on doit obligatoirement emprunter pour investir. Or, investir pour l'eau potable, la gestion des déchets et la production d'électricité, ce n'est pas facultatif.

Ce sont là des choses dont nous avons besoin et que nous devons payer. Il n'y a rien de gratuit dans la vie. La meilleure manière de payer ces choses est d'emprunter au moment où les taux d'intérêt sont au plus bas, ce qui est le cas actuellement. C'est pour cette raison que je dis que la période de 1948 à 1970 a été la période de gloire du gouvernement fédéral car le partage des coûts à cette époque-là pour investir dans les infrastructures publiques représentait l'option la moins dispendieuse pour les Canadiens. Les besoins étaient les mêmes partout au pays. Je comprends parfaitement votre préoccupation au sujet d'une facture d'intérêts de 33 milliards de dollars par an mais on ne peut pas échapper à ce paiement. Voudriez-vous payer plus? La question est de savoir combien en plus. Ça coûtera plus cher si le gouvernement fédéral ne s'en charge pas. Si ce sont les provinces ou les municipalités qui empruntent, le coût de la dette sera plus élevé parce que ce sont des gouvernements subsidiaires dont la prime de risque est plus élevée. Ça ne se discute même pas.

**Le sénateur Murray :** Les générations passées avaient l'habitude d'emprunter pour couvrir leurs dépenses de fonctionnement et c'est ce qui nous a causé d'énormes difficultés.

**Mme Yalnizyan :** J'en conviens.

**Le sénateur Murray :** Je ne peux pas les critiquer. Ce qui s'est passé, c'est qu'elles ont engagé de grandes dépenses — en grande mesure pour des programmes sociaux — à une époque de prospérité économique et de recettes abondantes qui ne pouvait pas durer. Je ne voudrais pas qu'on fasse preuve de laxisme au sujet de la dette et je ne considère pas que le gouvernement actuel la rembourse de manière particulièrement agressive.

**Mme Yalnizyan :** Je conviens qu'il ne la rembourse pas de manière agressive mais 22 milliards de dollars au cours des deux dernières années nous auraient permis d'acheter beaucoup d'infrastructures.

**Le sénateur Murray :** Une partie des 34 milliards de dollars d'intérêts que nous payons nous aurait aussi permis d'acheter beaucoup d'infrastructures.

**Mme Yalnizyan :** Ça ne sera jamais zéro. Vous considérez, comme le sénateur Di Nino, que les taxes sont un fardeau. Le service de la dette publique est un fardeau. Qu'obtenons-nous en retour? Si le gouvernement fédéral réduit sa dette, ça



means that a subsidiary level of government takes on more. These investments need to be taken and the municipalities, as creatures of the provinces, have no ability to incur debt. I wish I had another opportunity to discuss with you some of the remarkable trends in bailouts from the province and raiding the reserves at the City of Toronto alone. They are not sustainable curves. You may get rid of your debt and the provinces may get rid of theirs but the debts are appearing at the municipal levels because that is where the need is being met.

**The Chairman:** You make your points forcefully and well. We appreciate on behalf of the Standing Senate Committee on National Finance your attendance here today and providing us with this interesting morning of discussion. We look forward to continued dialogue. If we have any further questions we will respond. If you could help us with your insight that would be very much appreciated.

**Ms. Yalnizyan:** Thank you very much. This was a great pleasure being here this morning.

**The Chairman:** Thank you.

The committee adjourned.

signifie simplement que les gouvernements subsidiaires doivent emprunter plus. Les investissements devront être effectués par les municipalités qui, puisque ce sont des créations des provinces, ne peuvent pas emprunter. J'aimerais avoir le temps de discuter avec vous — ce sera peut-être pour une autre fois — des tendances remarquables en matière de renflouement par la province et du pillage des réserves de la municipalité de Toronto. Ces tendances ne pourront pas durer. Vous pouvez bien vous débarrasser de votre dette, et les provinces peuvent bien se débarrasser des leurs, mais vous les retrouverez alors au niveau des municipalités parce que ce sont elles qui doivent répondre aux besoins.

**Le président :** Vous présentez vos arguments avec vigueur et talent. Au nom du Comité sénatorial permanent des finances nationales, je vous remercie beaucoup d'avoir participé à nos travaux et de nous avoir fait bénéficier d'une discussion extrêmement intéressante. J'espère que nous pourrons continuer ce dialogue. Si nous avons d'autres questions, nous vous les communiquerons par écrit en espérant que vous aurez le temps d'y répondre.

**Mme Yalnizyan :** Merci beaucoup. Je suis très heureuse d'avoir pu participer à cette séance.

**Le président :** Merci.

La séance est levée.







*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada –  
Publishing and Depository Services  
Ottawa, Ontario K1A 0S5

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –  
Les Éditions et Services de dépôt  
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

#### WITNESSES

**Wednesday, May 9, 2007**

*As an individual:*

Brian Fitzpatrick, M.P., sponsor of the bill.

*Department of Finance Canada:*

Gérard Lalonde, Acting Director, Tax Legislation Division,  
Tax Policy Branch;

Edward Short, Senior Tax Policy Officer, Tax Policy Branch.

**Tuesday, May 15, 2007**

*Community Social Planning Council of Toronto:*

Armine Yalnizyan, Director of Research.

*Canadian Feminist Alliance for International Action (FAFIA):*

Nancy Peckford, Program Director.

#### TÉMOINS

**Le mercredi 9 mai 2007**

*À titre personnel :*

Brian Fitzpatrick, député, parrain du projet de loi.

*Ministère des Finances Canada :*

Gérard Lalonde, directeur par intérim, Division de la législation  
de l'impôt, Direction de la politique de l'impôt;

Edward Short, agent principal de la politique de l'impôt, Direc  
de la politique de l'impôt.

**Le mardi 15 mai 2007**

*Community Social Planning Council of Toronto :*

Armine Yalnizyan, directrice de la recherche.

*Alliance canadienne féministe pour l'action internationale (AFAI)*

Nancy Peckford, directrice de programmes.





First Session  
Thirty-ninth Parliament, 2006-07

## SENATE OF CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# National Finance

*Chair:*  
The Honourable JOSEPH A. DAY

---

Wednesday, May 16, 2007  
Tuesday, May 29, 2007

---

Issue No. 15

**Eighteenth and nineteenth meetings on:**

Issues relating to the vertical and horizontal  
fiscal balances among the various orders  
of government in Canada

---

WITNESSES:  
(See back cover)

Première session de la  
trente-neuvième législature, 2006-2007

## SÉNAT DU CANADA

---

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Finances nationales

*Président :*  
L'honorable JOSEPH A. DAY

---

Le mercredi 16 mai 2007  
Le mardi 29 mai 2007

---

Fascicule n° 15

**Dix-huitième et dix-neuvième réunions concernant :**

Les questions relatives à l'équilibre fiscal vertical  
et horizontal entre les divers niveaux  
de gouvernement du Canada

---

TÉMOINS :  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE  
ON NATIONAL FINANCE

The Honourable Joseph A. Day, *Chair*

The Honourable Nancy Ruth, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Biron	* LeBreton, P.C.
Di Nino	(or Comeau)
Eggleton, P.C.	Mitchell
Fox, P.C.	Murray, P.C.
* Hervieux-Payette, P.C.	Ringuette
(or Tardif)	Rompkey, P.C.
	Stratton

\*Ex officio members  
(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES FINANCES NATIONALES

*Président* : L'honorable Joseph A. Day

*Vice-présidente* : L'honorable Nancy Ruth

et

Les honorables sénateurs :

Biron	* LeBreton, C.P.
Di Nino	(ou Comeau)
Eggleton, C.P.	Mitchell
Fox, C.P.	Murray, C.P.
* Hervieux-Payette, C.P.	Ringuette
(ou Tardif)	Rompkey, C.P.
	Stratton

\*Membres d'office  
(Quorum 4)

## MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, May 16, 2007  
(39)

[English]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 6:19 p.m., in room 9, Victoria Building, the Deputy Chair, the Honourable Nancy Ruth, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Biron, Di Nino, Eggleton, P.C., Mitchell, Murray, P.C., Nancy Ruth, and Ringuette (7).

*In attendance:* Tara Gray and Lydia Scratch, Analysts, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, September 27, 2006, the committee continued its study on issues relating to the vertical and horizontal fiscal balances among the various orders of government in Canada. (For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 3, dated September 26, 2006.)

## WITNESSES:

*Association of Manitoba Municipalities:*

Ron Bell, President;

Joe Masi, Executive Director.

*As an individual (by video conference):*

Enid Slack, Director, Institute of Municipal Finance and Governance, Munk Centre for International Studies, University of Toronto.

The Chair made a statement.

Ms. Slack made a statement and answered questions.

At 7:14 p.m., the committee suspended.

At 7:16 p.m., the committee resumed.

Mr. Bell made a statement and together with the other witness, answered questions.

At 7:52 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Tuesday, May 29, 2007  
(40)

[English]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9:34 a.m., in room 9, Victoria Building, the Deputy Chair, the Honourable Nancy Ruth, presiding.

## PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 16 mai 2007  
(39)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui, à 18 h 19, dans la salle 9 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Nancy Ruth (*vice-présidente*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Biron, Di Nino, Eggleton, C.P., Mitchell, Murray, C.P., Nancy Ruth et Ringuette (7).

*Également présentes :* Tara Gray et Lydia Scratch, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 27 septembre 2006, le comité poursuit son étude des questions relatives à l'équilibre fiscal vertical et horizontal entre les divers ordres de gouvernement au Canada. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 3 des délibérations du comité du 26 septembre 2006.*)

## TÉMOINS :

*Association des municipalités du Manitoba :*

Ron Bell, président;

Joe Masi, directeur exécutif.

*À titre personnel (par vidéoconférence) :*

Enid Slack, directrice, Institute of Municipal Finance and Governance, Munk Centre for International Studies, Université de Toronto.

La vice-présidente fait une déclaration.

Mme Slack fait une déclaration puis répond aux questions.

À 19 h 14, la séance est interrompue.

À 19 h 16, la séance reprend.

M. Bell fait une déclaration puis, aidé de l'autre témoin, répond aux questions.

À 19 h 52, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le mardi 29 mai 2007  
(40)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui, à 9 h 34, dans la salle 9 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Nancy Ruth (*vice-présidente*).



*Members of the committee present:* The Honourable Senators Eggleton, P.C., Mitchell, Murray, P.C., Nancy Ruth, Ringuette, and Stratton (6).

*In attendance:* Tara Gray, Analyst, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, September 27, 2006, the committee continued its study on issues relating to the vertical and horizontal fiscal balances among the various orders of government in Canada. (*For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 3, dated September 26, 2006.*)

**WITNESSES:**

*Association of Municipalities of Ontario (by video conference):*

Doug Reycraft, President;

Brian Rosborough, Director of Policy.

*As an individual:*

Robert Gagné, Professor and Director, Institute of Applied Economics, École des hautes études commerciales.

The Chair made a statement.

Mr. Reycraft made a statement and, together with Mr. Rosborough, answered questions.

At 10:26 a.m., the committee suspended.

At 10:30 a.m., the committee resumed.

The Chair made a statement.

Mr. Gagné made a statement and answered questions.

At 11:15 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

**ATTEST:**

*La greffière intérimaire du comité,*

Lynn Gordon

*Acting Clerk of the Committee*

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Eggleton, C.P., Mitchell, Murray, C.P., Nancy Ruth, Ringuette et Stratton (6).

*Également présente :* Tara Gray, analyste, Services d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 27 septembre 2006, le comité poursuit son étude des questions relatives à l'équilibre fiscal vertical et horizontal entre les divers ordres de gouvernement au Canada. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 3 des délibérations du comité du 26 septembre 2006.*)

**TÉMOINS :**

*Association des municipalités de l'Ontario (par vidéoconférence) :*

Doug Reycraft, président;

Brian Rosborough, directeur des politiques.

*À titre personnel :*

Robert Gagné, professeur et directeur, Institut d'économie appliquée, École des hautes études commerciales.

La présidente fait une déclaration.

M. Reycraft fait une déclaration puis, aidé de M. Rosborough, répond aux questions.

À 10 h 26, la séance est interrompue.

À 10 h 30, la séance reprend.

La présidente fait une déclaration.

M. Gagné fait une déclaration puis répond aux questions.

À 11 h 15, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

**ATTESTÉ :**

**EVIDENCE**

OTTAWA, Wednesday, May 16, 2007

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 6:19 p.m. to examine and report upon issues relating to the vertical and horizontal fiscal balances among the various orders of government in Canada.

**Senator Nancy Ruth** (*Deputy Chairman*) in the chair.

[English]

**The Deputy Chairman:** I call this meeting of the Standing Senate Committee on National Finance to order. My name is Senator Nancy Ruth. I am from Toronto, Ontario, and I am Deputy Chair of the committee.

On September 27, 2007, the Standing Senate Committee on National Finance was authorized by the Senate to examine and report on issues relating to the vertical and horizontal fiscal balances among the various orders of government in Canada and to report back no later than June 30 of this year.

In the fall of 2006, committee members heard presentations by key officials, from various provincial and territorial government departments, academics and policy and market experts from across the country. The hearings took place over a six-year period.

On December 12, 2006, the committee issued an interim report entitled *The Horizontal Fiscal Balance: Towards a Principled Approach* as part of its ongoing study of Canada's fiscal arrangements for provinces and territories.

The committee is now working at vertical fiscal balance specifically, by reviewing the division of fiscal resources and spending responsibilities between various orders of government in Canada.

Today, I welcome the wonderful Professor Slack, through video conference from Toronto. She is the Director of the Institute of Municipal Finance and Governance at the Munk Centre for International Studies at the University of Toronto. Dr. Slack is one of Canada's foremost experts on municipal finance. She is an adjunct professor at the university, teaching a graduate course in urban public finance to the planning students.

Professor Slack has been working in this field for over 25 years and is respected nationally and internationally for her research on property taxes and other aspects of municipal finances. As President of Enid Slack Consulting Inc. since 1981, she has advised governments and private companies in Canada and abroad on property taxes, intergovernmental transfers, the divisions of expenditures and revenues among levels of government, municipal boundary restructuring and other local finance issues.

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le mercredi 16 mai 2007

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 18 h 19 pour étudier, afin d'en faire rapport, les questions relatives à l'équilibre fiscal vertical et horizontal entre les divers niveaux de gouvernement du Canada.

**Le sénateur Nancy Ruth** (*vice-présidente*) occupe le fauteuil.

[Traduction]

**La vice-présidente :** La séance du Comité sénatorial permanent des finances nationales est ouverte. Je suis le sénateur Nancy Ruth. Je viens de Toronto et je suis la vice-présidente du comité.

Le 27 septembre 2006, le Comité sénatorial permanent des finances nationales a été autorisé par le Sénat à étudier les questions relatives à l'équilibre fiscal vertical et horizontal entre les divers niveaux de gouvernement du Canada et de faire rapport à ce sujet au plus tard le 30 juin 2007.

À l'automne 2006, les membres du comité ont entendu des exposés de hauts responsables de divers ministères des gouvernements provinciaux et territoriaux, d'universitaires et de spécialistes de la promotion des politiques venant de toutes les régions du pays. Les audiences se sont étalées sur une période de six semaines.

Le 12 décembre de l'an dernier, le comité a publié un rapport intérimaire intitulé *L'équilibre fiscal horizontal : Vers une démarche fondée sur des principes* dans le cadre de son étude permanente des arrangements fiscaux conclus par le gouvernement fédéral avec les provinces et les territoires.

Le comité débute son étude de la phase suivante en examinant la répartition des ressources budgétaires et des responsabilités en matière de dépenses entre les divers niveaux de gouvernement du Canada.

Aujourd'hui, j'ai le plaisir d'accueillir, par vidéoconférence, le merveilleux professeur Slack qui se trouve à Toronto. Elle est la directrice de l'Institute of Municipal Finance and Governance au Munk Centre for International Studies de l'Université de Toronto. Mme Slack est l'un des principaux experts du pays dans le domaine des finances municipales. Elle est professeur adjointe à l'Université de Toronto où elle enseigne un cours de deuxième cycle en finances publiques urbaines aux étudiants en planification.

Mme Slack travaille dans ce domaine depuis plus de 25 ans et elle s'est taillée une réputation nationale et internationale pour ses recherches sur les impôts fonciers et les autres aspects des finances municipales. En tant que présidente d'Enid Slack Consulting Inc. depuis 1981, elle a conseillé les gouvernements et les entreprises privées du Canada et de l'étranger dans le domaine des impôts fonciers, des transferts intergouvernementaux, de la répartition des dépenses et des recettes entre les niveaux de gouvernement, de la révision des frontières municipales et des autres questions financières locales.



Dr. Slack, we look forward to your opening remarks

**Enid Slack, Director, Institute of Municipal Finance and Governance, Munk Centre for International Studies, University of Toronto:** Thank you for the invitation to make a presentation to the Standing Senate Committee on National Finance, and thank you for allowing me to make this presentation by video conference.

I thought in my opening remarks I would pose three questions and try to answer them. The first question is, is there a municipal fiscal imbalance? The second question is what is different about the municipal debate compared to the federal-provincial debate about fiscal imbalance? The third question is what can each order of government do to reduce that fiscal imbalance?

Is there a fiscal imbalance at the municipal level? That is a very difficult question because, if we look at fiscal measures over time in Canada, we will find that municipalities have done fairly well. They do not have an operating deficit at the municipal level; it does not exist. As you know, municipalities are prohibited by provincial statute in each of the provinces to run an operating deficit, so their budgets are balanced. They have to be balanced.

If we look at the amount of borrowing municipalities have done to make capital expenditures, we will find that this has fallen over time. Debt charges relative to municipal expenditures have actually been declining. That is, in part, because interest rates have been falling, but also because municipalities have reduced their borrowing. If we look at size of their reserves, they look fairly healthy. Again, these are averages across Canada and will not be true of every municipality, but on average this is the case.

If we look at the rate of property taxes increases over the last 20 or 25 years, we will find that it is not dramatic. Of course property taxes have been going up, but the increases have not been dramatic.

The reliance on provincial grants has fallen, so municipalities are depending more and more on their own source revenues.

Finally, if we look at tax arrears, we find that municipalities have very low tax arrears. In other words, people pay their taxes at the municipal level. I have been in countries studying property taxes in all parts of the world, and I can tell you that our tax arrears are very small compared to other places.

The question is what is the problem? If municipalities are looking so good on all of these fiscal measures, what is the problem?

I would argue that the problem is that their fiscal health has been achieved at the expense of their overall health. By that, I mean the state of the municipal infrastructure is a problem. Whether we are talking about water or sewers or roads or

Madame Slack, nous sommes prêts à entendre votre déclaration préliminaire.

**Enid Slack, directrice, Institute of Municipal Finance and Governance, Munk Centre for International Studies, Université de Toronto :** Je vous remercie de m'avoir invitée à témoigner devant le Comité sénatorial permanent des finances nationales et de m'avoir permis de vous parler par vidéoconférence.

Je me suis dit que, dans ma déclaration préliminaire, je poserais trois questions en essayant d'y répondre. Pour ce qui est de la première question, y a-t-il un déséquilibre fiscal au niveau des municipalités? La deuxième question est : en quoi le débat sur le déséquilibre fiscal municipal diffère-t-il du débat sur le déséquilibre fiscal fédéral-provincial? La troisième question est : que peut faire chaque niveau de gouvernement pour réduire ce déséquilibre fiscal?

Y a-t-il un déséquilibre fiscal au niveau municipal? C'est une question très complexe, car si nous jetons un coup d'oeil sur les mesures fiscales au fil des ans, nous constatons que les municipalités ont obtenu d'assez bons résultats. Elles n'ont pas de déficit de fonctionnement. Comme vous le savez, dans chaque province, la loi leur interdit d'avoir un déficit de fonctionnement si bien que leurs budgets sont équilibrés. Ils doivent être obligatoirement équilibrés.

Si nous prenons les emprunts que les municipalités ont faits pour financer leurs immobilisations, nous constatons qu'ils ont diminué avec le temps. Le service de la dette sur les dépenses municipales est devenu moins onéreux. C'est en partie parce que les taux d'intérêt ont chuté, mais aussi parce que les municipalités ont réduit leurs emprunts. Si nous examinons la taille de leurs réserves, elles semblent assez solides. Encore une fois, ce sont des moyennes pour l'ensemble du pays et cela ne s'applique donc pas à chaque municipalité, mais telle est la situation en moyenne.

Si vous prenez le rythme auquel les impôts fonciers ont augmenté au cours des 20 ou 25 dernières années, cela n'a pas été dramatique. Bien entendu, il y a eu une hausse, mais elle n'a pas été dramatique.

Les municipalités dépendent moins des subventions provinciales et elles comptent de plus en plus sur leurs propres sources de revenus.

Enfin, si nous prenons les arriérés d'impôt, ils sont très peu élevés. Autrement dit, les gens paient leurs taxes municipales. J'ai étudié les impôts fonciers dans toutes les régions du monde et je peux vous dire que nos arriérés d'impôts sont très faibles par rapport à ce qui se passe ailleurs.

Donc, quel est le problème? Si la situation des municipalités semble aussi positive sur tous ces plans financiers, quel est le problème?

Je dirais que, malheureusement, si les municipalités se portent bien sur le plan financier, c'est au détriment de leur santé globale. Je veux dire par là que l'état de l'infrastructure municipale pose un problème. Que ce soit du côté de l'eau potable, des égouts, des

community infrastructure or recreational facilities, we know there is a problem in infrastructure. We also know that the quality of service delivery has declined.

The problem with these measures is that they are very difficult to get a handle on. We have tried to estimate the infrastructure deficit and tried to look at service delivery, but these are much more difficult to measure than some of the other measures that I talked about initially.

Is there a municipal fiscal imbalance? Most definitely there is, but it is difficult to measure because it has played itself out in terms of deteriorating infrastructure and service delivery.

The second question I wanted pose is what is different about the municipal debate on fiscal imbalance compared to the federal-provincial debate? As I understand the federal-provincial debate, the provinces have been arguing that the federal government has more fiscal capacity than it needs to meet its expenditure requirements. Provincial governments, on the other hand, have less fiscal capacity than they need to meet their expenditure requirements, particularly with respect to health care. In its turn, the federal government argues that provincial governments have access to the same tax bases as the federal government, and by that, I mean income taxes and sales taxes, so why cannot the provinces not just raise their taxes? I will not answer those questions but would say that that debate plays out a little differently at the municipal level.

Municipal governments are different than the federal and provincial governments. First, municipal governments do not have the same taxing powers as the federal and provincial governments. Municipalities, as you know, rely largely on property taxes to meet their expenditures requirements. They do not have access to income and sales taxes. Second, municipalities are constrained by provincial governments in terms of what revenues they can raise and what expenditures they are required to make. They have much less flexibility than provincial and federal governments in terms of their expenditure and tax decisions.

The property tax is a unique tax. It is different than income and sales taxes. First, we argue it is an inelastic tax. What does that mean? It means that as the economy is growing, the tax base does not grow necessarily as quickly in the same way that an income tax base or a sales tax base would grow over time. Yes, the property tax base will grow, but there is a lag and it does not grow as quickly.

One of the unique characteristics about the property tax and one of the things I like about it is that it is a very visible tax. Unlike income taxes which are withheld at source for most people, the property tax has to be paid directly. People receive income, after income tax, and they have to write a cheque for their property taxes, whether it is once a year or twice a year or six times a year. People are aware of the cost of their property

routes, de l'infrastructure communautaire ou des installations récréatives, nous savons qu'il y a un problème d'infrastructure. Nous savons aussi que la qualité de la prestation des services a diminué.

Malheureusement, ce sont des choses très difficiles à mesurer. Nous avons essayé d'estimer le déficit de l'infrastructure et les faiblesses sur le plan de la prestation des services, mais c'est beaucoup plus difficile à mesurer que certaines des choses dont j'ai parlé au départ.

Y a-t-il un déséquilibre fiscal au niveau municipal? Certainement, mais il est difficile à mesurer étant donné qu'il s'est manifesté par la dégradation de l'infrastructure et de la prestation des services.

La deuxième question que je voulais poser porte sur ce qui distingue le débat sur le déséquilibre fiscal au niveau municipal d'une part et au niveau fédéral-provincial, d'autre part. Si j'ai bien compris, les provinces ont fait valoir que le gouvernement fédéral a une capacité fiscale plus importante que celle dont il a besoin pour faire face à ses dépenses. Par contre, les gouvernements provinciaux ont une capacité fiscale inférieure à celle dont ils ont besoin pour financer leurs dépenses, surtout dans les domaines de la santé. Le gouvernement fédéral répond à cela que les gouvernements provinciaux ont accès aux mêmes ressources fiscales que le gouvernement fédéral, c'est-à-dire l'impôt sur le revenu et la taxe de vente alors pourquoi les provinces ne peuvent-elles pas simplement augmenter leurs taux d'imposition? Je ne répondrai pas à ces questions, mais je dirais que le débat se déroule de façon un peu différente au niveau municipal.

Les gouvernements municipaux sont différents des gouvernements fédéral et provinciaux. Premièrement, les gouvernements municipaux n'ont pas le même pouvoir de taxation que le gouvernement fédéral et les provinces. Comme vous le savez, les municipalités comptent largement sur les impôts fonciers pour faire face à leurs dépenses. Elles n'ont pas accès à l'impôt sur le revenu ou à la taxe de vente. Deuxièmement, les municipalités sont limitées par les gouvernements provinciaux en ce qui concerne les recettes qu'elles peuvent percevoir et les dépenses qu'elles doivent faire. Elles ont beaucoup moins de marge de manœuvre que les gouvernements provinciaux et fédéral en ce qui concerne leurs dépenses et leurs décisions fiscales.

L'impôt foncier est un impôt très particulier. Ce n'est pas la même chose que l'impôt sur le revenu ou la taxe de vente. Premièrement, c'est une taxe sans élasticité. Qu'est-ce que cela veut dire? Cela veut dire que lorsque l'économie croît, l'assiette de l'impôt n'augmente pas nécessairement aussi vite que celle de l'impôt sur le revenu ou de la taxe de vente. L'assiette de l'impôt foncier s'élargit, c'est vrai, mais à retardement et pas aussi rapidement.

Une des caractéristiques particulières de l'impôt foncier et ce que j'aime dans ce type d'impôt c'est qu'il est très visible. Contrairement à l'impôt sur le revenu qui est retenu à la source pour la plupart des gens, l'impôt foncier doit être payé directement. Les contribuables doivent faire un chèque pour payer leur impôt foncier au moyen de leur revenu net, une fois, deux fois ou six fois par an. Les gens savent combien coûtent leurs



taxes. That visibility is good initially because it means accountability, but it restricts a municipality's ability to increase its taxes. What happens when the tax base grows, you will find most municipalities reduce their tax rates so that the tax burden does not change.

The ability of municipalities to increase their non-residential property taxes, their business taxes, is limited because, in most parts of the country, we already overtax businesses relative to residential properties and relative to the services that businesses receive. That is what different about municipal fiscal imbalance. Municipalities do not have as much flexibility as the other levels of government.

If there is a fiscal imbalance, what can each order of government do? There is a role for all three orders of government. Can municipalities increase their own revenues? Probably. They could probably, in some municipalities, increase their residential property taxes, although I do not recommend increasing the non-residential taxes. They could price services more correctly. Most municipalities have user fees for water and transit, but they do not always correctly price these services. They could also price garbage collection, which some municipalities do, but most do not. Correct pricing will not necessarily bring in more revenues but it could reduce the expenditure requirements as people understand the costs of providing these services.

Municipalities can borrow more. Again, not each municipality, but many could. Municipalities borrow to make capital expenditures. These are expenditures on roads and bridges. These are services that are enjoyed over a long period of time, say 25 years. It makes sense to borrow the money and pay it back over 25 years so those who are enjoying the benefits are also paying for the costs.

Even if municipalities do all these things, I believe these measures are still likely to fall short of what is needed, so we turn to the other orders of government. What about the provincial governments? For a number of provinces, they need to revisit the alignment between expenditure requirements at the municipal level and the revenue raising tools. The fiscal imbalance quite simply means that municipalities do not have adequate revenue-raising tools to meet their expenditure requirements.

For large cities and city regions, I think they could be given access to a mix of taxes — access to income and sales taxes, for example. Why? They are providing a wide range of expenditures, many of which are not appropriately funded on the property tax base. They deliver services that are used by commuters and visitors to the municipality. These commuters and visitors do not pay property taxes in those municipalities and even if they use the services, the municipalities do not get revenues from that. As I said, the property tax is not an elastic revenue source. The municipalities need revenues that grow with the economy.

impôts fonciers. Cette visibilité est une bonne chose au départ, car c'est une forme de reddition de comptes, mais elle limite la capacité des municipalités d'augmenter les taxes. Lorsque l'assiette de la taxe s'élargit, la plupart des municipalités réduisent leur taux d'imposition afin que le fardeau fiscal reste stable.

La capacité des municipalités d'augmenter les impôts fonciers non résidentiels, la taxe d'affaires, est limitée parce que dans la plupart des régions du pays, les entreprises sont déjà trop taxées par rapport aux propriétés résidentielles et aux services qu'elles reçoivent. Voilà ce que le déséquilibre fiscal municipal a de différent. Les municipalités n'ont pas autant de marge de manœuvre que les autres niveaux de gouvernement.

S'il y a un déséquilibre fiscal, que peut faire chaque niveau de gouvernement? Les trois niveaux de gouvernement ont chacun leur rôle. Les municipalités peuvent-elles augmenter leurs propres revenus? Probablement. Certaines d'entre elles pourraient sans doute augmenter leurs impôts fonciers résidentiels, mais je ne recommande pas d'augmenter les impôts non résidentiels. Elles pourraient mieux tarifier leurs services. La plupart des municipalités font payer les usagers pour l'eau et le transport en commun, mais ces services ne sont pas toujours bien tarifés. Elles pourraient également faire payer pour la collecte des ordures ménagères, ce que certaines font, mais pas la plupart. Une bonne tarification ne rapportera pas nécessaire des recettes supplémentaires, mais elle pourrait réduire les dépenses en faisant comprendre aux gens quel est le coût de ces services.

Les municipalités peuvent emprunter plus. Là encore, elles ne pourraient pas toutes le faire, mais un bon nombre le pourraient. Les municipalités empruntent pour financer leurs immobilisations. Ce sont les dépenses pour les routes et les ponts. Ce sont des services dont les contribuables bénéficient pendant longtemps, disons pendant 25 ans. Il est logique d'emprunter cet argent et de le rembourser sur 25 ans afin que ceux qui en bénéficient en paient également le coût.

Même si toutes les municipalités font tout cela, je crois que ces mesures ne suffisent pas à répondre aux besoins et il faut donc se tourner vers les autres niveaux de gouvernement. Qu'en est-il des gouvernements provinciaux? Un certain nombre de provinces doivent réexaminer l'alignement des dépenses que doivent faire les municipalités par rapport aux sources de revenus dont elles disposent. Le déséquilibre fiscal signifie simplement que les municipalités n'ont pas de sources de revenus adéquates pour répondre à leurs besoins.

Dans le cas des grandes villes et des régions urbaines, je pense qu'on pourrait leur donner accès à différents impôts, par exemple, à l'impôt sur le revenu et à la taxe de vente. Pourquoi? Elles font un vaste éventail de dépenses dont un bon nombre ne peuvent pas être suffisamment financées avec l'impôt foncier. Elles fournissent des services qui sont utilisés par les banlieusards et les visiteurs. Ces banlieusards et visiteurs ne paient pas l'impôt foncier dans ces municipalités et même s'ils utilisent les services, les municipalités n'en retirent aucun revenu. Comme je l'ai dit, l'impôt foncier n'est pas une source de revenus élastique. Les municipalités ont besoin de revenus dont la croissance accompagne celle de l'économie.

An access to a mix of taxes would increase municipal flexibility. For the large cities and city regions, if they are given access to other tax revenues, they should levy the tax rate themselves. That would give them local autonomy and flexibility. They would be much more accountable when the people making the expenditure decisions are the same as those making the taxing decisions and would give stability and predictability to municipalities because they would be in charge of those tax rates. That does not mean they should set up their own tax systems; I would recommend they piggyback onto the existing provincial and/or federal systems.

What should the federal government do? That is what you are interested in. First, if the federal government carries out its own responsibilities effectively, that would help municipalities in this country quite a bit. By that, I mean issues around the Aboriginal population and on immigration settlement. It is not just the money that the federal government gives to cities but how they deliver their own services that helps cities; that is, they deliver services to people in cities.

I think the federal government has a role to play in coordinating the three orders of government. We have urban development agreements in Western Canada. That is not a bad model for coordination among the three orders of government so everyone is working towards the same goals and not overlapping and trying not to have gaps.

I think the federal government has a role in making strategic infrastructure investments to make our cities competitive internationally because if our cities are competitive, the country will do better. I think the federal government should make strategic investment in infrastructure to promote the green agenda.

Finally, I think the federal government has a role to play in information. I think there is a lot of information we do not have about cities. In my field of municipal finance, we cannot compare the revenues and expenditures of individual cities across Canada; those data are not available.

In conclusion, I would say in answer to the three questions that I posed that there is probably a fiscal imbalance at the municipal level, although it is difficult to measure. The debate at the local level is different than the debate at the federal and provincial level. Municipalities probably could do more with what they have. They could do more with their own revenues, but this will still not be enough, and the other orders of government need to be involved.

**The Deputy Chairman:** I am sitting here thinking that almost every other presenter we have had in the last couple of weeks must have been through your school. The only thing you have not said is the 1 per cent of the GST.

**Senator Murray:** I enjoyed your presentation very much, probably because I agree with so much of it, notably your remark to the effect that the federal government could start by

L'accès à un ensemble d'impôts augmenterait la marge de manœuvre des municipalités. Dans le cas des grandes villes et des régions urbaines, si on leur donnait accès à d'autres recettes fiscales, il faudrait qu'elles puissent prélever elles-mêmes ces impôts. Cela leur conférerait une autonomie locale et une marge de manœuvre. Elles auront beaucoup plus de comptes à rendre si les personnes qui décident de faire des dépenses sont les mêmes que celles qui prennent la décision de prélever des impôts. Cela apporterait la stabilité et la prévisibilité aux municipalités étant donné qu'elles seraient responsables de fixer ces taux d'imposition. Cela ne veut pas dire qu'elles devraient mettre sur pied leurs propres régimes fiscaux. Je recommanderais qu'elles se servent des régimes provinciaux ou fédéraux existants.

Que devrait faire le gouvernement fédéral? C'est la partie qui vous intéresse. Premièrement, si le gouvernement fédéral s'acquitte efficacement de ses propres responsabilités, cela aidera beaucoup les municipalités du pays. Je fais allusion aux questions concernant la population autochtone et l'établissement des immigrants. Ce n'est pas seulement l'argent que le gouvernement fédéral donne aux villes, mais la façon dont il dispense ses propres services qui aide les villes en ce sens qu'il offre des services aux résidents des villes.

Je pense que le gouvernement fédéral a un rôle à jouer en coordonnant les trois niveaux de gouvernement. Dans l'ouest du pays, nous avons des ententes sur le développement urbain. Ce n'est pas un mauvais modèle pour la coordination entre les trois niveaux de gouvernement, car tout le monde poursuit les mêmes objectifs en évitant les chevauchements et les lacunes.

Je pense que le gouvernement fédéral a un rôle à jouer en faisant les investissements stratégiques dans l'infrastructure qui rendront nos villes concurrentielles sur la scène internationale, car si nos villes sont concurrentielles, notre pays y gagnera. Je pense que le gouvernement fédéral devrait faire un investissement stratégique dans l'infrastructure pour promouvoir l'agenda vert.

Enfin, je crois que le gouvernement fédéral a un rôle à jouer sur le plan de l'information. Nous manquons beaucoup d'information au sujet de nos villes. Dans mon domaine qui est celui des finances municipales, nous ne pouvons pas comparer les recettes et les dépenses des villes du pays, car ces données ne sont pas disponibles.

Pour conclure, je dirais en réponse aux trois questions que j'ai posées qu'il y a sans doute un déséquilibre fiscal au niveau des municipalités, même s'il est difficile à mesurer. Au niveau local, le débat n'est pas le même qu'aux niveaux fédéral et provincial. Les municipalités pourraient sans doute faire plus avec ce qu'elles ont. Elles pourraient faire plus avec leurs propres revenus, mais ce ne sera pas suffisant et les autres niveaux de gouvernement doivent intervenir.

**La vice-présidente :** J'ai pensé, en vous écoutant, que presque tous les autres témoins que nous avons entendus depuis deux semaines ont dû passer par votre école. La seule chose que vous n'avez pas dite c'est qu'elles devraient obtenir 1 p. 100 de la TPS.

**Le sénateur Murray :** J'ai beaucoup apprécié votre exposé, sans doute parce que je suis largement d'accord, notamment quant au fait que le gouvernement fédéral pourrait commencer par



discharging its own responsibilities effectively. Off-reserve Aboriginals are a major problem in some of our cities, notably in the West, as is immigration settlement, and so on.

Having said that, I am interested in what is properly municipal responsibility because I think it varies from province to province. When it comes to defining federal and provincial responsibilities, we have section 91 and section 92 as some kind of guideline, but nowhere is there a list of what must be considered municipal responsibilities. I presume it is in the municipal act of each province. I am most familiar with the New Brunswick act, which is the most centralized. In other places, there is a great deal of decentralization and in all places a great deal of complaint about downloading in recent years from the province to the municipalities and some consideration of uploading as a partial solution to the problem.

Would you like to comment or can you comment on what are properly municipal responsibilities across the country? There must be some commonality among the 10 provinces.

**Ms. Slack:** Thank you for your question.

I have looked at provincial legislation across the country. You are right, it is the municipal act or the local government act in each province. It is interesting that some are quite prescriptive; some are very clear about what municipalities have to do.

The tendency over the last few years has gone to permissive legislation; that is, leaving it very open-ended and non-specific about what municipalities have to provide. If you are talking about what services are mandated versus what are discretionary, that is very difficult to determine across the country.

We do know that municipalities provide similar services across the country. They provide fire and police protection, water and sewers, roads, in the more urban areas transit, recreation and culture. The anomaly is Ontario, as you well know, which shares the cost of social services with municipalities. That is not true across the country. The expenditures and revenue have to go together. That is what the municipalities provide.

**Senator Murray:** That is what the fiscal imbalance is about, is it not, whether or not they have the revenues or access to enough revenues to carry out their responsibilities and the responsibilities vary from province to province.

**Ms. Slack:** That is right. It is not so much how much money but the right kinds of revenues. For example, Scandinavian cities provide many social services but have access to income tax revenues. It is the matching of the services and the revenues that is important.

**Senator Murray:** We have had some other witnesses, as you know, including people from the Federation of Canadian Municipalities. I want to try some of their recommendations on

s'acquitter efficacement de ses propres responsabilités. Les Autochtones qui vivent hors réserve posent un sérieux problème dans certaines villes, surtout dans l'Ouest, de même que l'établissement des immigrants, et cetera.

Cela dit, je m'intéresse aux responsabilités purement municipales, car je pense que cela varie d'une province à l'autre. Lorsqu'il s'agit de définir les responsabilités fédérales et provinciales, nous avons l'article 91 et l'article 92 pour nous guider, mais il n'y a nulle part une liste des responsabilités municipales. Je suppose que cela figure dans la loi de chaque province sur les municipalités. Je connais surtout la loi du Nouveau-Brunswick où il y a la plus grande centralisation. Ailleurs, c'est très décentralisé et partout on se plaint beaucoup de ce que, ces dernières années, la province s'est déchargée de ses responsabilités sur les municipalités et on considère qu'une solution partielle au problème serait qu'elle les assume de nouveau.

Voudriez-vous nous dire ce que vous en pensez ou quelles sont les responsabilités qui incombent normalement aux municipalités du pays? Il doit y avoir certaines similarités entre les 10 provinces.

**Mme Slack :** Merci pour votre question.

J'ai examiné la législation des différentes provinces. Vous avez raison, c'est la loi sur les municipalités ou la loi sur le gouvernement local de chaque province. Certaines de ces lois sont très prescriptives; certaines sont très claires quant aux responsabilités qui sont celles des municipalités.

Ces dernières années, on s'est dirigé vers des lois permissives. Autrement dit, ces lois sont très vagues au sujet des services que les municipalités doivent fournir. Si vous voulez savoir quels sont les services obligatoires par opposition aux services facultatifs, c'est très difficile à déterminer dans l'ensemble du pays.

Nous savons que les municipalités fournissent des services semblables un peu partout dans le pays. Elles fournissent des services de protection contre les incendies, des services de police, l'alimentation en eau potable, des égouts, des routes, des services de transport en commun dans les régions urbaines, des services de loisirs et des services culturels. Comme vous le savez, l'Ontario se distingue des autres en partageant le coût des services sociaux avec les municipalités. Cette situation n'est pas la même dans l'ensemble du pays. Les dépenses et les recettes doivent aller de pair. Voilà ce que fournissent les municipalités.

**Le sénateur Murray :** C'est là que se situe le déséquilibre fiscal, n'est-ce pas, selon qu'elles disposent ou non de revenus suffisants pour assumer leurs responsabilités, lesquelles varient d'une province à l'autre.

**Mme Slack :** C'est exact. Ce n'est pas tant le montant d'argent qui compte que le genre de revenus dont elles disposent. Par exemple, les villes de Scandinavie offrent beaucoup de services sociaux, mais elles ont accès aux recettes de l'impôt sur le revenu. Ce qui est important c'est que les revenus correspondent aux services.

**Le sénateur Murray :** Comme vous le savez, nous avons reçu d'autres témoins, y compris des représentants de la Fédération canadienne des municipalités. Je voudrais savoir ce que vous

you. One recommendation was to make the federal gas transfer permanent. They then go on to talk about expanding project eligibility criteria. Without going into all the details, they did not argue when I suggested to them that what they really have in mind is to make the federal gas tax transfer unconditional. What do you think of that?

**Ms. Slack:** The federal gas tax transfer is a conditional transfer. I think it is misnamed the federal gas tax because, although it is based in total on gas tax revenues, it is really a conditional transfer from the federal government. It is distributed, as you know, largely on the basis of population.

When I said I thought the federal government should be involved in strategic investments, I meant that it should be focusing on specific investments to make our large cities competitive, for example. That would mean that you would not necessarily give it out on a per capita basis to everyone across the country.

I think municipalities should be given the ability to levy their own taxes rather than depending on transfers because they may not be permanent. That is part of what I said before, namely that if they had their own tax room they would have more stability and predictability over time.

**Senator Murray:** A strategic investment would be one in public transit, for example. That would be obviously pursuant to some agreement between the federal, provincial and municipal governments and would be conditional to that extent.

My question is whether, in terms of revenue sharing with the municipalities — and I am thinking of the gas tax or, if we want to dream, a point of the GST, which would be, as they “big bucks,” we should try to make a transfer like that conditional. Should we make it conditional or should we hand it over to them unconditionally, recognizing that they have needs and do not have access to the revenues that are necessary to carry out all their responsibilities? I am arguing for unconditionality, but I want to hear what you have to say about that.

**Ms. Slack:** I would argue for tax room. I would argue that if you were going to give one cent on the GST that you allow the municipalities to determine what portion of that one cent they want and they should set the tax rates themselves. Then, of course, the money would be unconditional because they would be setting their own tax rates.

I prefer to give tax room and let municipalities decide how much of it they want to take rather than revenue sharing. I think it is more accountable, stable and predictable for municipalities.

**Senator Murray:** Fair enough.

pensez de certaines de leurs recommandations. L'une d'elles était de rendre permanent le transfert des recettes de la taxe fédérale sur l'essence. Ils ont également parlé d'élargir les critères d'admissibilité des projets. Sans entrer dans tous les détails, ils n'ont pas protesté lorsque je leur ai dit qu'en réalité ils voulaient que le transfert de la taxe fédérale sur l'essence soit inconditionnel. Qu'en pensez-vous?

**Mme Slack :** Le transfert de la taxe fédérale sur l'essence est un transfert conditionnel. Je crois qu'on parle d'un transfert de la taxe sur l'essence parce que son montant total se fonde sur les recettes de la taxe sur l'essence, mais en réalité, c'est un transfert conditionnel que fait le gouvernement fédéral. Comme vous le savez, cet argent est largement réparti en fonction de la population.

Quand j'ai dit qu'à mon avis le gouvernement fédéral devrait faire des investissements stratégiques, je voulais dire qu'il devrait chercher à faire des investissements visant à rendre nos grandes villes concurrentielles, par exemple. Autrement dit, cet argent ne serait pas nécessairement distribué, par habitant, à toutes les municipalités du pays.

Je pense que les municipalités devraient pouvoir lever leurs propres taxes au lieu de dépendre des transferts, car ces derniers ne sont pas toujours permanents. Comme je l'ai dit, si elles avaient leur propre capacité de taxation, leurs revenus seraient plus stables et plus prévisibles.

**Le sénateur Murray :** Un investissement stratégique serait fait dans le transport en commun, par exemple. Ce serait, bien entendu, dans le cadre d'une entente entre le gouvernement fédéral, les provinces et les municipalités et ce serait donc conditionnel.

Je voudrais savoir, en ce qui concerne le partage des revenus avec les municipalités — et je pense à la taxe sur l'essence ou, si nous voulons rêver un peu, à 1 p. 100 de la TPS — si ce genre de transfert devrait être conditionnel ou non. Vaudrait-il mieux que ce soit conditionnel ou devrions-nous transférer cet argent sans condition aux municipalités en reconnaissant qu'elles ont des besoins et qu'elles n'ont pas accès aux revenus nécessaires pour pouvoir assumer toutes leurs responsabilités? Je suis pour des transferts inconditionnels, mais j'aimerais savoir ce que vous en pensez.

**Mme Slack :** Je préconiserais de leur accorder une marge fiscale. Si vous leur accordiez une partie de la TPS, vous devriez les laisser déterminer quelle partie elles veulent et elles devraient pouvoir établir elles-mêmes leur taux d'imposition. Dans ce cas, elles recevraient cet argent sans condition parce qu'elles établiraient leur propre taux de taxation.

Je préfère laisser une marge fiscale aux municipalités et les laisser décider dans quelle mesure elles veulent l'utiliser plutôt que partager les revenus avec elles. Je pense que cela permet une meilleure responsabilisation et que c'est une formule plus stable et plus prévisible pour les municipalités.

**Le sénateur Murray :** D'accord.



**Senator Mitchell:** You mentioned that the federal government should, in making investments in the cities, ensure that in part some of them would be directed at enhancing economic competitiveness of the city. Under that heading, you listed among others a green agenda and that they should promote a green agenda. There are those — I am not one of them — who would argue that kind of investment does not help an economy; I think it does. I am sure that within that structure would be public transit. Do you have any other kinds of green agenda investments that the federal government might make at that level?

**Ms. Slack:** That is a good question. I have not thought about it in any depth. I was trying to make the point that these investments should be for particular purposes that are in the national interest. The federal government should be spending its funds in cities on things that are of national interest, that affect the whole country. Those were two that come to mind — the green agenda and competitiveness. Those are in the national interest.

**Senator Mitchell:** We had presenters in an earlier meeting who addressed the issue of poverty and, specifically, women in poverty. Women probably bear the burden of poverty disproportionately. Do you see any specific federal initiative that could address that in the contexts that you have been raising, namely, that the federal government should go with targeted funding, perhaps, or fulfil its obligations that happen to bear on urban issues? Would women in poverty be one of those issues and how would that be addressed?

**Ms. Slack:** Yes, I think so, but it is not particularly money to cities. Whether it is through the income tax system or specific programs to deal with issues of women in poverty, it would certainly help cities. If there are less women in poverty in those communities that would mean they would use less municipal services. I do not see it as particularly an urban agenda but, as you said, something that the federal government should be doing that will have an impact on cities.

**Senator Mitchell:** You mentioned there are urban development agreements between the two levels of government in the West. Could you describe those agreements and maybe mention some of the elements?

**Ms. Slack:** There are urban development agreements that involve three levels of government. Vancouver is one example; Winnipeg is another. In Vancouver, there is a program in the Downtown Eastside, which has some issues around poverty, drugs and criminal activities. All three levels of government are coordinated to work together. All three levels of government make expenditures trying to work together and with the private sector, to develop that area and remove some of the problems. It is not so much about funding but about coordination of their activities.

**Le sénateur Mitchell :** Vous avez mentionné que le gouvernement fédéral devrait investir dans les villes en veillant à ce qu'une partie de son investissement vise à améliorer la compétitivité économique de la ville. Vous avez notamment mentionné l'agenda vert en disant que le gouvernement devrait le promouvoir. Certaines personnes — dont je ne fais pas partie — vous diront que ce genre d'investissement ne stimule pas l'économie. Je pense que si. Je suis certain que le transport en commun en fait partie. Pensez-vous à d'autres types d'investissements verts que le gouvernement fédéral pourrait faire à ce niveau?

**Mme Slack :** C'est une bonne question. Je n'y ai pas vraiment réfléchi. J'essayais de faire valoir que ces investissements devraient être faits à des fins particulières, dans l'intérêt national. Le gouvernement fédéral devrait dépenser son argent dans les villes pour des projets d'intérêt national qui sont bénéfiques pour l'ensemble du pays. L'agenda vert et la compétitivité sont les deux exemples qui me sont venus à l'esprit. Ce sont des investissements dans l'intérêt national.

**Le sénateur Mitchell :** Au cours d'une réunion antérieure, des témoins ont abordé la question de la pauvreté, plus particulièrement chez les femmes. Les femmes sont sans doute proportionnellement plus touchées que les hommes par la pauvreté. Voyez-vous une initiative fédérale qui pourrait y remédier dans le contexte dont vous avez parlé? Autrement dit, pensez-vous que le gouvernement fédéral devrait accorder un financement ciblé, peut-être, ou s'acquitter de ses obligations qui ont des répercussions sur les problèmes urbains? Les femmes qui vivent dans la pauvreté représentent-elles un de ces problèmes et comment pourrait-on y remédier?

**Mme Slack :** Oui, je le pense, mais ce n'est pas en donnant de l'argent aux villes. Que ce soit au moyen de la fiscalité ou de programmes précis visant à remédier au problème de la pauvreté chez les femmes, cela aiderait certainement les villes. S'il y avait moins de femmes pauvres, elles auraient moins recours aux services municipaux. Je ne vois pas cela comme un programme urbain à proprement parler, mais comme vous l'avez dit, c'est une chose que le gouvernement fédéral devrait faire et qui aura des répercussions sur les villes.

**Le sénateur Mitchell :** Vous avez mentionné que des ententes de développement urbain ont été conclues entre les deux niveaux de gouvernement, dans l'Ouest. Pourriez-vous décrire ces ententes et peut-être nous dire quels sont certains de leurs éléments?

**Mme Slack :** Il y a des ententes de développement urbain auxquelles participent les trois niveaux de gouvernement. Vancouver en est un exemple et Winnipeg en est un autre. À Vancouver, il y a un programme dans le quartier est du centre-ville où il y a un problème de pauvreté, de toxicomanie et de criminalité. Les trois niveaux de gouvernement travaillent de concert. Ils dépensent tous les trois de l'argent afin d'essayer de travailler ensemble et avec le secteur privé pour développer ce secteur et éliminer certains problèmes. Ce n'est pas tant une question de financement que de coordination de leurs activités.

**Senator Mitchell:** They generally address a specific issue or program delivery area that they address and coordinate that way?

**Ms. Slack:** That is right.

**Senator Mitchell:** It becomes a way that the federal government can get around the jurisdictional issue to some extent, which remains a political issue at this point, where there are those who think the federal government should go to the cities and there are those who think the federal government should stay out of the cities.

**Ms. Slack:** Again, as we have said, much of what the federal government does affects people in cities. Many of the programs in the Downtown Eastside are provincial programs, whether employment insurance or some of the health issues at the provincial level. There are so many issues that are interrelated that involve all three orders of government. The federal government is involved, by the way, through Western Economic Diversification in the urban development areas in Western Canada.

**Senator Ringuette:** I appreciate your experience and the data that you have in this field.

A few years ago, I could not help looking at what the Harris government did in Ontario by downloading a whole slate of provincial responsibilities to municipalities and then reducing its income tax rate and saying, "Bravo, we are good," while leaving the Ontario municipalities in dire straits. That is the situation in Ontario, and we have to look at the national scale of the issue.

Part of my question was about the gas transfer, which was one federal program going directly to municipalities. We also had one program that was a cooperative program between three levels of government, which was the infrastructure program. In order for a municipal infrastructure to avail itself of federal money, the province also had to agree to the priority of that infrastructure program in that community.

I would like to have your comments on that kind of arrangement with regard to looking at the infrastructure deficit that we have across the country and the kind of cost sharing of this capital investment.

**Ms. Slack:** I would like to go back to Ontario for a minute before I get to the infrastructure question. You are right that there was a downloading that was quite explicit in Ontario in 1998, although some things were uploaded as well; not everything was downloaded.

As I go across the country — I have been doing that lately — people have other descriptions of downloading than just the blatant one that went on in Ontario. People talk about how the federal or provincial governments do not do their own responsibilities or cut back on their own expenditures and how that is a form of downloading because municipalities then have to pick up some of those services.

**Le sénateur Mitchell :** Ils s'attaquent à un problème particulier ou ils mettent en œuvre un programme en coordonnant leurs efforts?

**Mme Slack :** C'est cela.

**Le sénateur Mitchell :** C'est une façon dont le gouvernement fédéral peut contourner, dans une certaine mesure, le problème des champs de compétence, ce qui demeure une question politique. Certains pensent que le gouvernement fédéral devrait intervenir dans les villes tandis que d'autres s'y opposent.

**Mme Slack :** Comme nous l'avons dit, une bonne partie de ce que fait le gouvernement fédéral touche les citoyens des villes. Un bon nombre des programmes du quartier est du centre-ville de Vancouver sont des programmes provinciaux, que ce soit l'assurance-emploi ou certains programmes touchant la santé au niveau provincial. Il y a tellement de questions interreliées pour lesquelles les trois niveaux de gouvernement interviennent. Le gouvernement fédéral joue également un rôle dans le développement urbain de l'Ouest par l'entremise de la Diversification de l'économie de l'Ouest.

**Le sénateur Ringuette :** J'apprécie votre expérience et les données que vous avez à nous présenter dans ce domaine.

Il y a quelques années, j'ai vu ce que le gouvernement Harris a fait en Ontario en se déchargeant de toute une série de responsabilités provinciales sur les municipalités et en se félicitant ensuite d'avoir pu réduire le taux de l'impôt sur le revenu alors qu'il a laissé les municipalités ontariennes aux prises avec de graves difficultés. Telle est la situation en Ontario et nous devons examiner le problème à l'échelle nationale.

Ma question porte en partie sur le transfert de la taxe sur l'essence qui était un programme fédéral dont les municipalités bénéficiaient directement. Nous avons également un programme de coopération entre les trois niveaux de gouvernement, qui était le programme d'infrastructure. Pour qu'une infrastructure municipale puisse obtenir des fonds fédéraux, la province devait également reconnaître la priorité du programme d'infrastructure de la municipalité.

Je voudrais savoir ce que vous pensez des effets de ce genre d'entente sur le déficit de l'infrastructure que nous avons un peu partout au pays et du partage des coûts de ces immobilisations.

**Mme Slack :** Je voudrais revenir à l'Ontario avant d'aborder la question de l'infrastructure. Vous avez raison de dire que le gouvernement provincial s'est explicitement déchargé de certaines responsabilités en 1998, bien qu'il en ait assumé quelques autres. Il n'a pas tout laissé tomber.

Lorsque je sillonne le pays comme je l'ai fait récemment, les gens se plaignent d'un transfert des responsabilités même si ce n'est pas aussi évident que ce qui s'est passé en Ontario. Ils disent que le gouvernement fédéral et les provinces ne s'acquittent pas de leur responsabilité de réduire leurs propres dépenses et que c'est une façon d'abdiquer leurs responsabilités étant donné que cela oblige les municipalités à se charger de certains services.



They also talk about the standards that the federal and provincial governments put on their service delivery. Water quality is one that we are hearing a lot about for obvious reasons. People at the municipal level feel that is a form of downloading as well because the province, for example, will say, "You have to meet these standards but we are not giving you any more money to do it." You are quite right about what happened in Ontario, but we hear the term "downloading" in other contexts right across the country.

On the infrastructure program, there is a role for each of the orders of government to come together and look at the infrastructure deficit and do something about it. Those kinds of programs do make sense for municipalities to pick up some of the cost of that infrastructure that they obviously cannot do on the property tax alone. Those programs do work.

**The Deputy Chairman:** Do you have any preference for a sales tax as opposed to an income tax or other kind of tax for cities? Growth in the cities requires larger amounts of money. Coupled with that is the question of city governance.

Are you confident of the governance models that you see as you cross this country? If they had more money, are you confident that it would be well spent?

**Ms. Slack:** Those are good questions, thank you. There are advantages to sales taxes and to income taxes. The advantage to sales tax is that it captures commuters who come to work in the city but then go home and pay property taxes somewhere else. Sales taxes are also good because they are elastic and grow with the economy. Income taxes are more progressive in incidence, as you know. Depending on how they are levied, they could possibly get commuters in the form of a payroll tax at the place of work. There are advantages and disadvantages to both sales and income taxes.

In terms of whether governance models and governments would know what to do with this money, we have seen differences across the country. I am a big fan of municipal governments because they are close to the people, accountable and visible in what they do. If they have an agenda and it is clear to people what they are trying to do and how much it will cost and people would be willing to pay for that.

The governance issue that is a problem for me occurs in the many regions of the country known as metropolitan regions that are not governed as regions. An example is Toronto within the Greater Toronto Area. Could they levy their own income tax? Would that be a problem when cities outside do not levy such a tax? Similarly, there is Montreal. If we had the governing structure that truly reflected the right boundaries, these taxes would make more sense to levy at the regional level.

Les gens parlent également des normes que les gouvernements fédéral et provinciaux appliquent pour la prestation de leurs services. Nous entendons beaucoup parler de la qualité de l'eau pour des raisons évidentes. Au niveau municipal, les citoyens estiment que c'est également une forme de transfert des responsabilités étant donné que la province dit par exemple aux municipalités : « Vous devez respecter ces normes, mais nous ne vous donnerons pas un sou pour le faire ». Vous avez raison au sujet de ce qui s'est passé en Ontario, mais c'est un reproche que l'on adresse aux gouvernements dans d'autres contextes, un peu partout dans le pays.

Pour ce qui est du programme infrastructure, les différents niveaux de gouvernement ont tous un rôle à jouer en unissant leurs efforts pour remédier au déficit de l'infrastructure. Ce genre de programme est parfaitement logique pour financer une partie des coûts de l'infrastructure, car les municipalités ne peuvent évidemment pas le faire uniquement avec l'impôt foncier. Ces programmes sont efficaces.

**La vice-présidente :** Préférez-vous une taxe de vente plutôt qu'un impôt sur le revenu ou un autre genre de taxe pour les villes? La croissance des villes exige des montants d'argent importants. Il y a aussi la question de la gouvernance.

Avez-vous confiance dans les modèles de gouvernance que vous voyez un peu partout au Canada? Si les villes avaient davantage d'argent, pensez-vous qu'il serait bien dépensé?

**Mme Slack :** Ce sont là des bonnes questions. Merci. Les taxes de vente et les impôts sur le revenu présentent certains avantages. L'avantage de la taxe de vente est qu'elle s'applique aussi aux banlieusards qui viennent travailler en ville, mais qui rentrent chez eux et qui paient leurs impôts fonciers ailleurs. La taxe de vente a également l'avantage d'être élastique et de croître avec l'économie. L'impôt sur le revenu est plus progressif, comme vous le savez. Selon la façon dont cet impôt serait perçu, il pourrait s'ajouter aux charges sociales que payent les banlieusards. La taxe de vente et l'impôt sur le revenu présentent tous les deux des avantages et des inconvénients.

Quant à savoir si les modèles de gouvernance et les gouvernements sauraient quoi faire avec cet argent, nous avons constaté des différences d'une région à l'autre. J'aime beaucoup les gouvernements municipaux parce qu'ils sont près des citoyens, ils rendent des comptes et ils agissent de façon visible. S'ils ont un programme, si les citoyens savent ce qu'ils tentent de faire et combien cela coûtera, les gens seront prêts à payer.

La question de la gouvernance pose un problème dans les nombreuses régions métropolitaines du pays qui ne sont pas gouvernées comme des régions. Il s'agit par exemple de Toronto et de l'agglomération urbaine de Toronto. Pourraient-elles percevoir leur propre impôt sur le revenu? Cela poserait-il un problème si les villes de l'extérieur ne lèvent pas ce genre d'impôt? C'est la même chose pour Montréal. Si nous avions une structure de gouvernance reflétant les bonnes limites, il serait plus logique de lever ces impôts au niveau régional.

**Senator Di Nino:** We talked about municipalities and the image that generally comes to mind is larger cities. Municipalities also mean small- and medium-sized cities, and even villages. Do you think the so-called imbalance exists? If so, does it exist in the same manner in smaller centres?

**Ms. Slack:** The imbalance exists but it is a different kind of issue. The problem for smaller and rural communities, in particular, is trying to levy on the existing tax base. If the property values are not that high and there is not much growth, then the property tax revenues will not grow much. User fees often do not make much sense in some of these communities because people cannot pay them. To charge the cost of picking up the garbage or providing water would be exorbitant and people could not manage it. In smaller centres, problems would occur on the revenue side. Problems on the expenditure side would be different as well. Municipalities that are small cannot achieve economies of scale, making it very expensive to provide services. In remote Northern communities, the costs are that much higher to deliver basic services.

Yes, there is an imbalance but it is created for slightly different reasons than you would find in large cities.

**Senator Di Nino:** Are the solutions the same as they would be for larger cities? As an example, Senator Nancy Ruth suggested she would prefer to see a sales tax as opposed to another kind of tax. A sales tax might not make a big difference to a smaller municipality. What kind of solutions do you envisage in trying to deal with the problems of the smaller municipalities?

**Ms. Slack:** I am glad you raised that line of questioning because it comes to the fundamental point that all municipalities are different, and we cannot treat them all the same way. We always fall into the danger of trying to come up with solutions for the whole country, which we cannot do.

You are absolutely right in saying that to have a municipality that is a small, rural, remote community levy a sales tax is a waste of time. They will not generate enough revenue to help them. In such communities, you need provincial or federal grants. When we talk about giving taxing authority to municipalities, we are talking about the large cities and city regions. When we talk about smaller, rural communities, we are talking about intergovernmental transfers.

**Senator Di Nino:** We talk about the imbalances and solutions to the imbalances. We often deal with questions such as transfers, uploading, downloading, et cetera. I do not often hear the terms "an investment," "economic benefit," or "economic value" of putting tax dollars into a municipality to generate wealth and economic benefit. Would you care to comment on that?

**Ms. Slack:** Everyone says that our cities are the economic engines of our country. Anything we do to invest in that economic engine will benefit the whole country. Absolutely, the money we

**Le sénateur Di Nino :** Nous avons parlé des municipalités et nous pensons généralement aux grandes villes. Les municipalités peuvent être également des villes de petite et de moyenne taille ou même des villages. Pensez-vous que ce déséquilibre existe vraiment? Si c'est le cas, existe-t-il autant dans les petites villes?

**Mme Slack :** Le déséquilibre existe, mais le problème n'est pas le même. Dans les petites villes et les localités rurales, en particulier, il est difficile de percevoir des recettes suffisantes sur l'assiette fiscale existante. Si la valeur des biens fonciers n'est pas très élevée et s'il n'y a pas beaucoup de croissance, les recettes de l'impôt foncier ne vont pas beaucoup augmenter. Souvent, on ne peut pas vraiment imposer des droits d'utilisation dans certaines de ces localités parce que les gens n'ont pas les moyens de les payer. Le coût du ramassage des ordures ou de l'approvisionnement en eau serait exorbitant et les citoyens ne pourraient pas y faire face. Dans les petites localités, les problèmes se posent du côté des revenus. Les problèmes ne seraient pas les mêmes du côté des dépenses. Les municipalités de petite taille ne peuvent pas faire des économies d'échelle et il leur coûte donc très cher de fournir des services. Dans les localités isolées du Nord, le coût des services de base est beaucoup plus élevé.

Oui, il y a un déséquilibre, mais pour des raisons légèrement différentes que dans le cas des grandes villes.

**Le sénateur Di Nino :** Les solutions sont-elles les mêmes que pour les grandes villes? Par exemple, le sénateur Nancy Ruth a laissé entendre qu'elle préférerait une taxe de vente à un autre genre de taxe. Une taxe de vente n'améliorera peut-être pas beaucoup les choses pour une petite municipalité. Quel genre de solutions envisagez-vous pour résoudre les difficultés des petites municipalités?

**Mme Slack :** Je suis contente que vous souleviez ces questions, car tout cela nous ramène au fait que les municipalités sont toutes différentes et que nous ne pouvons pas les traiter toutes de la même façon. Il est toujours dangereux de vouloir trouver des solutions pour l'ensemble du pays, ce qui n'est pas possible.

Vous avez parfaitement raison de dire qu'une petite municipalité rurale ou isolée perdrait son temps à vouloir lever une taxe de vente. Cela ne générerait pas des recettes suffisantes pour l'aider. Ces localités ont besoin de subventions provinciales ou fédérales. Lorsque nous parlons de confier des pouvoirs de taxation aux municipalités, c'est pour les grandes villes et les régions urbaines. Dans le cas des petites localités rurales, nous parlons de transferts intergouvernementaux.

**Le sénateur Di Nino :** Nous parlons des déséquilibres et des solutions. Nous entendons souvent parler des transferts, des responsabilités dont on se charge ou dont on se décharge, et cetera. Je n'entends pas souvent parler d'investissement, d'avantage économique ou d'intérêt économique lorsqu'il est question d'investir l'argent des impôts dans une municipalité pour générer de la richesse et de la prospérité économique. Pourriez-vous nous dire ce que vous en pensez?

**Mme Slack :** Tout le monde est d'accord pour dire que nos villes sont les moteurs économiques du pays. Tout ce que nous faisons pour investir dans ce moteur économique est bénéfique



put into municipalities to make services better, to attract the knowledge workers and to increase the quality of life is an investment for all of us.

**Senator Di Nino:** Surely there is some value to that as well in some of the smaller rural communities in terms of a benefit to tourism. Surely there is an advantage to increasing the potential of smaller communities as well. That is precisely the point I was trying to make before that when we envision this discussion, it is always Toronto, Montreal, Vancouver, maybe Halifax or some of the smaller cities, but is there not a benefit as well to be had with investment in infrastructure of a different nature, such as transportation, in smaller communities that could be of economic benefit?

**Ms. Slack:** Yes, of course there is a benefit. When you make an investment, there will be benefits. People look at the large cities, though, because they talk about international competitiveness, which applies more to large cities. All of those investments will have benefits.

**Senator Eggleton:** One of the difficulties that occur at the federal level of government is the one-size-fits-all and the thought that somehow, what we do with municipalities should be the same, whether they are big or small. When our party was in government, we started a new deal for cities that quickly morphed into a new deal for cities and communities over concern for dealing with various sizes of municipalities.

If taxing authority goes from the federal-provincial level to the municipal level, how do we develop equality between the big cities that have a greater capacity to do that versus the smaller cities? Where do we begin to draw those lines? What do you do about rates of taxes that might be different on one side of a boundary of a municipality than they are on the other side? I have heard those concerns.

Can you comment on that, perhaps drawing on the experience of other major cities in North America and in Europe that have sales tax or income tax to supplement their municipal revenue systems? Perhaps we could learn from them.

**Ms. Slack:** Other cities around the world levy income and sales taxes. In some cases, but not usually, they levy their own taxes; mostly they piggyback onto a federal or provincial tax.

The border issue will be a problem. If you are north of the boundary and you are not paying the tax and you are south of the boundary and you are, you will have some problems across that boundary. However, I do not think the problems are as large as people think.

There are American cities, such as Chicago and New York, which levy other taxes — income and sales taxes. You might have to constrain the rates. If it is the GST, you might say you can levy between one-half a cent and one cent, or between zero and one cent. You would have to put some boundaries on what the municipalities can do.

pour l'ensemble du pays. L'argent que nous investissons dans les municipalités pour améliorer les services, pour attirer les travailleurs du savoir et améliorer la qualité de vie est certainement un investissement dans tous les Canadiens.

**Le sénateur Di Nino :** Il est certainement avantageux aussi de le faire dans certaines petites localités rurales pour développer le tourisme. Il est certainement avantageux d'accroître également le potentiel des petites localités. C'est précisément ce que j'essayais de faire valoir, car lorsque nous tenons ce genre de discussion, nous parlons toujours de Toronto, de Montréal, de Vancouver et peut-être de Halifax ou d'autres petites villes, mais n'avons-nous pas également avantage à investir dans un type d'infrastructure différent, par exemple, le transport, dans les petites localités pour en tirer un avantage économique?

**Mme Slack :** Oui, bien sûr, c'est avantageux. Lorsque vous faites un investissement, vous en tirez des avantages. Les gens regardent du côté des grandes villes parce qu'ils s'intéressent à la compétitivité internationale, ce qui s'applique davantage aux grandes villes. Tous ces investissements apportent des avantages.

**Le sénateur Eggleton :** Une des difficultés qui se posent au niveau fédéral c'est qu'on cherche à appliquer les mêmes solutions à tout le monde et qu'on s'imagine qu'il faut faire la même chose pour toutes les municipalités, qu'elles soient grandes ou petites. Lorsque notre parti était au pouvoir, nous avons commencé un nouveau programme pour les villes qui s'est vite appliqué aux collectivités en général, car il fallait inclure les municipalités de différentes tailles.

Si le pouvoir de taxation est transféré du niveau fédéral-provincial au niveau municipal, comment pouvons-nous assurer une certaine égalité étant donné que les grandes villes sont mieux équipées pour cela que les petites villes? Où tracer les limites? Que faire lorsque le taux d'imposition est différent des deux côtés de la limite d'une municipalité? Les gens ont émis des inquiétudes à ce sujet.

Pourriez-vous nous dire ce que vous en pensez, peut-être en fonction de ce qui se passe dans les grandes villes d'Amérique du Nord et d'Europe qui ont une taxe de vente ou un impôt sur le revenu pour compléter leurs revenus municipaux? Nous pourrions peut-être tirer la leçon de leur expérience.

**Mme Slack :** D'autres villes dans le monde lèvent des impôts et des taxes de vente. Dans certains cas, mais c'est inhabituel, elles lèvent leurs propres taxes, mais la plupart prennent une partie d'une taxe fédérale ou provinciale.

La question des limites pose un problème. Si vous n'avez pas à payer la taxe parce que vous résidez au nord de la limite alors que vous devez la payer si vous vous trouvez au sud, cela posera un problème. Je ne pense pas toutefois que le problème soit aussi vaste que les gens l'imaginent.

Il y a des villes américaines, comme Chicago et New York, qui perçoivent d'autres taxes, des taxes sur le revenu et des taxes de vente. Il peut être nécessaire de limiter les taux. S'il s'agit de la TPS, la part des municipalités pourrait se situer entre 0,5 p. 100 et 1 p. 100 ou entre 0,0 p. 100 et 1 p. 100. Vous pourriez avoir à leur imposer certaines restrictions.

However, you are right; many American cities have income and sales taxes. Many European cities have mostly income taxes — in northern Europe, for example — and it does work.

If I could add one more thing, I do not know if you were in the room when I said this but if we had governing structures that covered our city regions and allowed those regions to levy these taxes, the problem would be much smaller across boundaries. All of the municipalities within that region would be paying the same rate. The problem is we do not have those kinds of boundaries now; we do not have regional government structures in the large cities and it would be easier if we did, in terms of taxing.

**Senator Eggleton:** What would that be in the case of Toronto? Is that the GTA or the Golden Horseshoe; which is the city region?

**Ms. Slack:** That depends on the purpose of your definition. Are you talking about the economy, about commuting or about social issues?

You will always have these problems. Someone has to decide what those boundaries are on the basis of some principles and draw the lines. It is easy to walk away from these tough issues and say we cannot let municipalities levy an income tax because they do not have regional government structures, so we cannot define the boundaries. I cannot answer your question, but I think wise people could sit down and come up with an answer.

**Senator Eggleton:** I believe that absolutely. I have confidence in municipal governments being able to make these kinds of decisions. We have to stop hitting on municipal governments as some remote entity from the people. They are not a remote entity and they are quite capable of making decisions. We have good people in municipal governments, just like any level of government — you have the good, the bad and the ugly.

**Senator Murray:** Would you agree that any transfers should be unconditional?

**Senator Eggleton:** Absolutely, but should we hold our breath waiting to get there? I think we are going to need some action a little bit sooner. Not that I would give up on that, I certainly would not; but ultimately, we need to relate what the needs of different levels of governments are — how much they need to provide the services ought to relate to their capacity to raise the money. That is ultimately where we should be, but will we get there tomorrow? Will it require a constitutional amendment to get there? I would not hold my breath on waiting for that to come about. We need to work toward it; but meanwhile, we need to take interim steps to do that. We need more of a transfer of money from this level of government in particular.

**Senator Murray:** The witness makes a good point in reply to my suggestion that we should go to revenue sharing, which is that we would be better off to provide tax room to the municipalities, say on the GST, and let them levy their own and be accountable for it. Ideally, that would be the way to go.

Néanmoins, vous avez raison. Un grand nombre de villes américaines ont des taxes sur le revenu et des taxes de vente. Un grand nombre de villes européennes ont surtout des taxes sur le revenu, en Europe du Nord, par exemple, et cela fonctionne bien.

Si je peux ajouter une chose, je ne sais pas si vous étiez dans la salle lorsque je l'ai dit, mais si nous avions des structures de gouvernance couvrant les régions urbaines et qui permettraient à ces régions de lever ces impôts, le problème serait beaucoup plus limité. Le taux serait le même dans toutes les municipalités de la région. Le problème est que nous n'avons pas ce genre de délimitation; nous n'avons pas de gouvernement régional dans les grandes villes alors que si nous avions ce genre de structures, il serait plus facile de lever des impôts.

**Le sénateur Eggleton :** Que se passerait-il dans le cas de Toronto? Quelle est la région urbaine, est-ce l'agglomération urbaine de Toronto ou le Golden Horseshoe?

**Mme Slack :** Cela dépend du contexte de votre définition. Parlez-vous de l'économie, du transport en commun ou des questions sociales?

Ces problèmes existeront toujours. Quelqu'un doit décider où sont les limites en fonction de certains principes. Il est facile de laisser de côté ces questions complexes et de dire que nous ne pouvons pas laisser les municipalités lever un impôt sur le revenu parce qu'elles n'ont pas les structures d'un gouvernement régional et qu'il n'est donc pas possible de définir leurs frontières. Je ne peux pas répondre à votre question, mais je pense qu'un comité de sages devrait y réfléchir pour trouver une solution.

**Le sénateur Eggleton :** J'en suis convaincu. Je crois les gouvernements municipaux capables de prendre ce genre de décisions. Nous devons cesser de nous en prendre aux gouvernements municipaux comme s'il s'agissait d'une entité loin des citoyens. Il n'en est rien et ils sont parfaitement capables de prendre des décisions. Il y a des gens très compétents dans les gouvernements municipaux, comme à tout niveau de gouvernement, il y a « le bon, la brute et le truand ».

**Le sénateur Murray :** Seriez-vous d'accord pour que tous les transferts soient inconditionnels?

**Le sénateur Eggleton :** Absolument, mais pouvons-nous attendre que cela se réalise? Je crois que nous allons devoir agir un peu plus tôt. Ce n'est pas que j'y renonce, certainement pas, mais nous devons voir quels sont les besoins des différents niveaux de gouvernement et le montant d'argent dont ils ont besoin pour fournir les services devrait être relié à leur capacité de lever des fonds. C'est certainement ce qu'il faudrait faire, mais y arriverons-nous demain? Va-t-il falloir modifier la Constitution pour en arriver là? Je n'attendrais pas que cela se réalise. Nous devons travailler dans ce sens, mais en attendant, il faut prendre des mesures intérimaires. Il faut transférer davantage d'argent, notamment à partir de notre niveau de gouvernement.

**Le sénateur Murray :** Le témoin a justement fait valoir, en réponse à ma suggestion de partager les revenus, qu'il vaudrait mieux laisser une marge fiscale aux municipalités, disons sur la TPS, et les laisser lever leurs propres revenus et rendre des comptes à cet égard. Ce serait la solution idéale.



I am not clear as to how we could do that without having the province move in as first mover and occupy the room that we have vacated. Like everything else, perhaps it would take a tripartite agreement of some kind.

**Senator Eggleton:** Tri-level agreements are a great idea as they worked in Winnipeg and Vancouver. In this case, we have had a 1 per cent reduction in the GST. Has anyone noticed it? The 1 per cent reduction that is still forecast to come, or promised by the government to come, would do far better in the hands of our municipal governments; it is \$5 billion in the hands of our municipal governments. Whether it is unconditional or conditional, it still would be a good move.

**The Deputy Chairman:** Would you comment on that, Ms. Slack?

**Ms. Slack:** Senator Murray is quite right; you can reduce the GST but municipalities cannot pick up that room because provincial legislation in each province prevents them from doing that. You absolutely have to have the provinces involved in allowing the municipalities to levy these taxes because provincial legislation is quite clear that they cannot levy income or sales taxes.

**The Deputy Chairman:** Of the monies that go from the federal government to the cities, what portion of it is tied and what portion is not? Does anyone know this?

**Ms. Slack:** I think it is all tied.

**Senator Eggleton:** Even the gas tax is tied to infrastructure.

**Senator Murray:** There are various project criteria, as we heard from the Federation of Canadian Municipalities. One of the things they are asking for is for us to expand the project eligibility criteria for the gas tax transfer. They want to do it so that municipal governments could put their share of gas tax funds toward local priorities — transit and water systems, sports facilities, libraries, parks or other social infrastructure.

I hear what they are saying. Frankly, I do not think we should get into setting criteria for projects. Give it to them — they are accountable to their voters — and let them use the money as they see fit.

**Ms. Slack:** These are federal funds, so what is the national interest? Does the national interest not have to be met? What is the rationale for giving funds to municipalities? If it is because they do not have enough —

**Senator Murray:** It is the same rationale as giving unconditional money to the provinces, as we do all the time — equalization being an outstanding example. If the federal government wants to get into investing in urban transit, that is earmarked and would have to be done pursuant to some kind of agreement. However, to meet the fiscal imbalance from which the municipalities suffer — their revenue sources vis-à-vis their responsibilities — my inclination would be to be as unobtrusive

Je ne vois pas très bien comment nous pourrions le faire sans que la province commence par occuper l'espace fiscal que nous aurons libéré. Comme pour tout le reste, cela exigerait peut-être une entente tripartite quelconque.

**Le sénateur Eggleton :** Les ententes tripartites sont une excellente idée et elles ont donné des résultats à Winnipeg et à Vancouver. Dans ce cas, la TPS a été réduite de 1 p. 100. Quelqu'un l'a-t-il remarqué? La nouvelle réduction de 1 p. 100 que le gouvernement a promise serait beaucoup mieux entre les mains de nos gouvernements municipaux. Cela leur apporterait 5 milliards de dollars. Que ce soit inconditionnel ou conditionnel, ce serait une mesure positive.

**La vice-présidente :** Qu'en pensez-vous, madame Slack?

**Mme Slack :** Le sénateur Murray a raison. Vous pouvez réduire la TPS, mais les municipalités ne peuvent pas occuper l'espace ainsi libéré parce que la législation de chaque province les en empêche. Il faut absolument que les provinces autorisent les municipalités à lever ces taxes, car la législation provinciale leur interdit clairement de lever des impôts sur le revenu ou des taxes de vente.

**La vice-présidente :** Quelle proportion de l'argent que le gouvernement fédéral verse aux villes est conditionnelle? Quelqu'un le sait-il?

**Mme Slack :** Je pense que c'est entièrement conditionnel.

**Le sénateur Eggleton :** Même la taxe sur l'essence est reliée à l'infrastructure.

**Le sénateur Murray :** Comme nous l'a dit la Fédération canadienne des municipalités, il y a divers critères à respecter pour les projets. Une des choses que la Fédération nous demande c'est d'élargir les critères d'admissibilité pour le transfert de la taxe sur l'essence. Cela permettrait aux municipalités d'utiliser leur part de cette taxe pour financer leurs priorités locales comme les transports en commun, le réseau d'approvisionnement en eau potable, les installations sportives, les bibliothèques, les parcs ou les autres infrastructures sociales.

C'est ce qu'elles nous demandent. En fait, je ne pense pas que nous devrions nous mêler d'établir des critères pour les projets. Donnez-leur cet argent — elles ont des comptes à rendre à leurs électeurs — et laissez-les l'utiliser comme elles le jugent bon.

**Mme Slack :** Ce sont des fonds fédéraux alors quel est l'intérêt national? Ne faut-il pas servir l'intérêt national? Pour quelle raison donnerait-on des fonds aux municipalités? Si c'est parce qu'elles n'ont pas suffisamment...

**Le sénateur Murray :** La raison est la même que lorsqu'on donne de l'argent sans condition aux provinces, comme nous le faisons tout le temps, et la péréquation en est un bon exemple. Si le gouvernement fédéral veut investir dans le transport en commun, l'argent doit être réservé à cette fin et il faudrait que ce soit fait conformément à une entente. Néanmoins, pour remédier au déséquilibre fiscal dont souffrent les municipalités — leurs sources de revenus par rapport à leurs responsabilités — je

as possible. Either transfer the money or, as you suggest, provide the tax room for them to occupy. They are accountable, as you have said.

**Ms. Slack:** If I may, the mismatch between expenditure responsibilities and revenue-raising tools is really a provincial issue, is it not? It is provincial legislation that determines what municipalities spend their money on and where they can collect their money. If there is a mismatch there, is it not the role of provinces to make that match, either by uploading some expenditures or downloading some revenue tools?

**Senator Murray:** I take that point, but this committee is discussing the vertical fiscal imbalance; and it has been impressed upon us that the imbalance that exists is not just between the federal government and the provinces, but between the provinces and their municipalities. I will not prejudge anything that we might come up with, but I think it is an interesting and timely aspect of our study — that is, the provincial/municipal imbalance. It is worth our thinking about it and thinking about what we can do to help resolve it.

**The Deputy Chairman:** I am afraid it is time. If you could wave a magic wand, what would you have this committee do? You get the final word and then we are finished.

**Ms. Slack:** I guess I said it at the beginning. You have to recognize that all three orders of government need to solve this problem and they each have a role to play. We should not forget that municipalities can do more than they are already doing. The province has to deal with the mismatch between revenue-raising tools and expenditure responsibilities. The federal government has to be strategic in terms of making cities internationally competitive and in addressing environmental issues and it can coordinate activities among the three orders of government. I would put in a plea for information because it would be nice to be able to compare the revenues and expenditures of the cities across Canada; we cannot do that right now.

**The Deputy Chairman:** Thank you very much. We will do what we can and thank you for taking the time to be with us tonight.

We welcome our next panel of witnesses. The Association of Manitoba Municipalities is with us tonight with its President, Ron Bell, and its Executive Director, Joe Masi.

**Ron Bell, President, Association of Manitoba Municipalities:** Good evening honourable senators. Thank you for the opportunity to appear before the committee on behalf of the Association of Manitoba Municipalities, the AMM.

The AMM was formed on January 1, 1999, because of a merger between the rural and urban associations in Manitoba. The AMM represents all 198 municipal corporations in Manitoba; all the cities, villages and rural municipalities in Manitoba. As one municipal association in Manitoba, the AMM speaks with one unified voice to government on behalf of municipalities.

serais enclin à intervenir le moins possible. Il s'agit de leur transférer de l'argent ou, comme vous le suggérez, de leur laisser une marge fiscale. Elles ont des comptes à rendre, comme vous l'avez dit.

**Mme Slack :** Si vous le permettez, l'écart entre leurs responsabilités et leurs sources de revenus est en fait un problème provincial, n'est-ce pas? C'est la législation provinciale qui détermine à quoi les municipalités doivent consacrer leur argent et où elles peuvent le trouver. S'il y a un problème à ce niveau-là, n'incombe-t-il pas aux provinces d'y remédier en assumant elles-mêmes certaines des dépenses ou en se délestant de certaines sources de revenus?

**Le sénateur Murray :** Je comprends, mais le comité examine le déséquilibre fiscal vertical. On nous a dit que le déséquilibre n'existe pas seulement entre le gouvernement fédéral et les provinces, mais aussi entre les provinces et leurs municipalités. Sans vouloir tirer de conclusions hâtives, je crois que c'est là un aspect intéressant de notre étude, c'est-à-dire le déséquilibre entre les provinces et les municipalités. Il vaut la peine que nous y réfléchissions et que nous pensions à ce que nous pourrions faire pour aider à y remédier.

**La vice-présidente :** J'ai bien peur qu'il soit grand temps. Si vous aviez une baguette magique, quelle serait votre solution? Vous avez le dernier mot et ce sera la fin de cette discussion.

**Mme Slack :** Je crois l'avoir dit au début. Vous devez reconnaître que les trois niveaux de gouvernement doivent résoudre ce problème et que chacun a un rôle à jouer. Nous ne devrions pas oublier que les municipalités peuvent faire plus qu'elles ne font déjà. La province doit remédier à l'écart entre les sources de revenus et les responsabilités des municipalités. Le gouvernement fédéral doit faire des investissements stratégiques pour rendre les villes concurrentielles sur la scène internationale et résoudre les questions environnementales et il peut coordonner les activités entre les trois niveaux de gouvernement. J'ajouterais que l'information est importante, car il serait bon de pouvoir comparer les revenus et les dépenses des villes de tout le pays, ce que nous ne pouvons pas faire pour le moment.

**La vice-présidente :** Merci beaucoup. Nous allons faire ce que nous pourrions et nous vous remercions d'avoir pris le temps de participer à nos audiences ce soir.

Nous accueillons le groupe de témoins suivant. Nous recevons ce soir l'Association des municipalités du Manitoba représentée par son président, Ron Bell, et son directeur exécutif, Joe Masi.

**Ron Bell, président, Association des municipalités du Manitoba :** Bonsoir, honorables sénateurs. Nous vous remercions de nous avoir invités à comparaître devant le comité au nom de l'Association des municipalités du Manitoba ou AMM.

L'AMM a été constituée le 1<sup>er</sup> janvier 1999 par la fusion des associations rurales et urbaines du Manitoba. L'AMM représente la totalité des 198 corporations municipales de la province, la totalité des villes, villages et municipalités rurales du Manitoba. En tant qu'association des municipalités du Manitoba, l'AMM s'adresse au gouvernement au nom de toutes les municipalités.



Municipal government is playing a more important role in the everyday lives of Canadians. No longer is the local council seen as merely the local tax collector and tertiary service provider. Today, they have greater responsibilities, often playing a key role in areas that are not typically municipal in nature, such as health care and environmental protection.

As the importance of the local community grows municipal government, as the order of government closest to the people, is becoming more important. Yet, municipal governments do not have the tools they need to meet the new expectations. Many communities are starting to see the decay of key infrastructure and the unfortunate reduction in program delivery because of limited resources and increasing responsibilities. Municipal councils are left with the impossible task of delivering all of the services expected by both the citizens and other orders of government while only having access to limited resource streams. This is not sustainable and consequently it is necessary to undertake a major review of municipal government in Manitoba to create a fiscal balance between all orders of government.

Nationally, through the work of the Federation of Canadian Municipalities, municipal governments have been able to secure a rebate of the GST as well as the gas tax rebate. Community issues have become front and centre on the national stage and the AMM is pleased with the recognition by the federal government of the importance of local government and the need to put resources in the hands of the order of government that delivers the most key services.

Provincially, municipal governments in Manitoba have seen advances as well. Most recently, the province announced a new Building Manitoba Fund that will link municipal grant money to provincial gas tax revenues. Manitoba is also unique in that the provincial government shares a percentage of personal and corporate income tax with municipalities through the previous provincial-municipal tax sharing agreement, now under the Building Manitoba Fund. In addition, municipalities in Manitoba receive a share of video lottery revenues.

While these initiatives are positive, more is needed. Many of the resolutions currently worked on by the AMM deal with issues of funding or more specifically, inadequate funding. A serious discussion of the resources available to municipalities needs to be undertaken. For this discussion to be fruitful, it must be raised within the greater context of "what are" and "what should be" the responsibilities of municipal government.

Municipal government in Manitoba has embraced taking on additional responsibilities as these have been seen to be for the betterment of the local community. For instance, many municipalities have gone to great lengths to help provincial

Le gouvernement municipal joue un rôle plus important dans la vie de tous les jours des Canadiens. Il n'est plus considéré comme un simple perceuteur d'impôts locaux et fournisseur de services tertiaires. Les conseils municipaux assument aujourd'hui de plus grandes responsabilités et jouent souvent un rôle clé dans des domaines qui ne sont pas typiquement municipaux tels que les soins de santé et la protection de l'environnement.

Au fur et à mesure que la collectivité locale prend de l'importance, le gouvernement municipal qui est le gouvernement le plus près des citoyens, devient plus important. Pourtant, les gouvernements municipaux n'ont pas les outils dont ils ont besoin pour répondre aux nouvelles attentes. De nombreuses collectivités commencent à constater la dégradation d'infrastructures essentielles et une regrettable réduction des services à cause de la limitation des ressources et de l'augmentation des responsabilités. Les conseils municipaux ont la mission impossible de livrer tous les services auxquels s'attendent les citoyens et les autres niveaux de gouvernement alors qu'ils n'ont accès qu'à des ressources limitées. Ce n'est pas viable et il faut donc entreprendre un réexamen important des gouvernements municipaux au Manitoba pour créer un équilibre fiscal entre tous les niveaux de gouvernement.

À l'échelle nationale, grâce au travail de la Fédération canadienne des municipalités, les gouvernements municipaux ont réussi à obtenir la ristourne de la TPS ainsi que la ristourne de la taxe sur l'essence. Les questions communautaires ont pris une place de premier plan sur la scène nationale et l'AMM se réjouit de voir le gouvernement fédéral reconnaître l'importance des gouvernements locaux et la nécessité de mettre des ressources entre les mains du niveau de gouvernement qui fournit les services les plus essentiels.

Au niveau provincial, les gouvernements municipaux du Manitoba ont également constaté des progrès. Tout récemment, la province a annoncé un nouveau Fonds de croissance du Manitoba qui reliera les subventions municipales aux recettes provinciales de la taxe sur l'essence. Le Manitoba se distingue également des autres provinces en ce sens que le gouvernement provincial cède aux municipalités un pourcentage de l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés dans le cadre de l'ancien accord provincial-municipal sur le partage des recettes provinciales et maintenant, dans le cadre du Fonds de croissance du Manitoba. De plus, les municipalités de la province reçoivent une part des recettes des loteries vidéo.

Ce sont là des initiatives positives, mais il faut faire plus. Un grand nombre des résolutions adoptées par l'AMM portent sur le financement et plus précisément, sur l'insuffisance du financement. Il faut discuter sérieusement des ressources à la disposition des municipalités. Pour que cette discussion soit fructueuse, elle doit avoir lieu dans le contexte des responsabilités des municipalités, telles qu'elles sont actuellement et telles qu'elles devraient être.

Au Manitoba, les gouvernements municipaux ont assumé des responsabilités supplémentaires dans l'intérêt de la collectivité locale. Par exemple, de nombreuses municipalités ont fait beaucoup d'efforts pour aider les autorités sanitaires régionales

regional health authorities recruit physicians. As well, municipalities have undertaken projects to help reduce greenhouse gas emissions and improve the environment, yet there are limits as to how much they can do with current revenue streams.

We have consistently heard that Manitoba municipalities fare better than almost every other province in terms of funding transfers from provincial governments. However, this discussion is meaningless without a discussion on the responsibilities of these municipal governments. If Manitoba's municipalities are continually expected to take on additional responsibilities, it is imperative that new revenue sources be made available.

In Manitoba, a major municipal issue is the financial implications of the recently passed Water Protection Act. While the intent behind this legislation is laudable, the overwhelming lack of detail, especially in the area of responsibilities and finances, has many municipal governments concerned. Municipal governments cannot take on the financial costs associated with implementing and enforcing this act. The municipal budget is already stretched too thin.

The current municipal infrastructure deficit in Manitoba further compounds the need to re-examine the resources available to municipalities. Communities are facing crumbling roads, deteriorating community centres and inadequate water facilities. It is estimated that Manitoba's infrastructure deficit is \$3 billion, which includes \$2 billion in rural municipal infrastructure and \$1 billion within the City of Winnipeg. These are staggering numbers when compared to the revenue streams available to these municipalities. When only eight cents of every tax dollar goes to municipalities it is evident there is a lack of resources to deal with this deficit.

This is why the AMM has been advocating for a five-year plan to significantly reduce the reliance on property tax to fund education. Currently the property tax base is the principal source of revenue for municipalities. However, this tax base is diminished when education tax takes up over 50 per cent of the property tax in Manitoba. Equally concerning are the continuing increases which force municipalities to seriously reconsider any municipal tax increases as there are limits to what local residents are able to withstand. The AMM fully supports maintaining and improving the quality of education in Manitoba, however the current system of education taxation is not sustainable and in reality it is hurting local communities by limiting municipal resources.

In addition to the removal of education tax from property, there are other options to provide greater revenue to municipalities. For example, the provincial government can follow the lead of the federal government with the GST and exempt municipalities from provincial sales tax. The Province of Quebec has been already started implementing such a policy for

à recruter des médecins. Les municipalités ont également entrepris des projets pour réduire les émissions de gaz à effet de serre et améliorer l'environnement, mais il y a des limites à ce qu'elles peuvent faire avec leurs sources de revenus actuelles.

Nous entendons souvent dire que les municipalités du Manitoba sont en bien meilleure posture que celles de pratiquement toutes les autres provinces en ce qui concerne les transferts du gouvernement provincial. Néanmoins, cela ne veut rien dire si l'on ne tient pas compte des responsabilités de ces gouvernements municipaux. Si les municipalités manitobaines doivent assumer continuellement des responsabilités supplémentaires, il est impératif de mettre à leur disposition des nouvelles sources de revenus.

Au Manitoba, les conséquences financières de la Loi sur la protection des eaux posent un important problème pour les municipalités. L'intention de cette loi est louable, mais l'absence de précisions, surtout en ce qui concerne les champs de responsabilité et le financement, inquiète un grand nombre de gouvernements municipaux. Ces derniers ne peuvent pas assumer les coûts financiers associés à la mise en œuvre et à l'application de cette loi. Les budgets des municipalités sont déjà insuffisants.

Le déficit de l'infrastructure que connaît actuellement le Manitoba augmente encore la nécessité de réexaminer les ressources à la disposition des municipalités. Ces dernières sont confrontées à la dégradation des routes et des centres communautaires et leurs réseaux d'approvisionnement en eau potable sont inadéquats. Le déficit de l'infrastructure du Manitoba a été estimé à 3 milliards de dollars, ce qui comprend 2 milliards de dollars pour l'infrastructure municipale rurale et 1 milliard de dollars pour la ville de Winnipeg. Ce sont des chiffres effarants si on les compare aux sources de revenus de ces municipalités. Étant donné que ces dernières ne reçoivent que 8 cents pour chaque dollar d'impôt, il est évident qu'elles n'ont pas des ressources suffisantes pour combler ce déficit.

Voilà pourquoi l'AMM préconise un plan quinquennal pour que les municipalités n'aient plus à compter autant sur l'impôt foncier pour financer l'éducation. À l'heure actuelle, l'assiette de l'impôt foncier constitue leur principale source de revenus. Néanmoins, étant donné que les taxes scolaires représentent plus de 50 p. 100 des impôts fonciers au Manitoba, il ne leur reste plus grand-chose. D'autre part, les hausses continues de la taxe à l'éducation qui force les municipalités à réexaminer sérieusement toute hausse des impôts municipaux, étant donné qu'il y a des limites à ce que peuvent payer les citoyens, sont tout aussi inquiétantes. L'AMM est certainement pour le maintien et l'amélioration de la qualité de l'éducation au Manitoba, mais le régime de taxes scolaires actuel n'est pas viable et fait du tort aux collectivités locales en limitant les ressources municipales.

En plus de dissocier la taxe à l'éducation des impôts fonciers, il y aurait d'autres solutions qui permettraient d'accroître les revenus des municipalités. Par exemple, le gouvernement provincial pourrait faire comme le gouvernement fédéral avec la TPS en exemptant les municipalités de la taxe de vente provinciale. Le Québec a déjà commencé à mettre en œuvre ce



their municipalities. Not only would this leave more money in the hands of municipalities but it would significantly reduce the costs of many major infrastructure projects, therefore freeing up valuable funding for other areas of need. This would represent a significant shift away from the current tax and return system toward a new system that allows municipalities to retain resources for community needs.

Strong communities are the foundation of a strong province and a strong Canada. As the association that represents all incorporated municipalities in Manitoba, we understand this. The AMM has long been advocating for municipal governments to look at ways of improving how they do business to ensure strong, sustainable communities across Manitoba. We also hear firsthand the challenges faced by communities and see the implications provincial actions are having on municipalities. It is for this reason it is time to take a closer look at the resources available to municipalities and take stock of the roles of municipal governments in Manitoba. It is only through this type of examination that we can truly create fiscal balance in Manitoba.

In conclusion, we have some recommendations for your committee. We need to develop a long-term plan to eliminate the municipal infrastructure deficit. The \$3 billion municipal infrastructure deficit in Manitoba has far exceeded the scope of what municipal governments can finance alone. A long-term plan is needed to eliminate the deficit and should involve the federal government, the provinces and municipal governments. This plan could include a permanent gas tax transfer with an escalator clause to protect its value over time and long-term extension of federal infrastructure programs. In addition, the federal and provincial governments should ensure a significant portion of new infrastructure programs are explicitly dedicated to municipal projects and project funding is available and accessible to meet the needs of small, rural and northern communities.

We need to clarify roles and responsibilities. We must reconsider the way governments work together to find economies, efficiencies and street-level solutions, particularly for issues that cut across jurisdictional boundaries, like climate change and immigrant settlement. This includes evaluating public policies and programs that overlap among orders of government and realigning roles and responsibilities with adequate and appropriate sources of revenue.

Thank you for the opportunity to present our thoughts regarding this important public policy issue of the municipal fiscal imbalance.

genre de politique pour ses municipalités. Non seulement cela laisserait plus d'argent entre les mains des gouvernements municipaux, mais cela réduirait largement le coût d'un grand nombre de grands projets d'infrastructure et libérerait des fonds précieux pour répondre à d'autres besoins. Ce serait là un changement important au régime fiscal actuel en faveur d'un nouveau système permettant aux municipalités de conserver leurs ressources pour répondre aux besoins de la collectivité.

La vigueur des collectivités assure la vigueur de la province et du Canada. C'est une chose que comprend bien notre association qui représente toutes les corporations municipales du Manitoba. L'AMM préconise depuis longtemps que les gouvernements municipaux cherchent des moyens d'améliorer leur façon de faire pour que nous ayons des collectivités fortes et viables dans l'ensemble de la province. Nous sommes également les premiers informés des difficultés auxquelles les collectivités sont confrontées et nous voyons les répercussions des mesures provinciales sur les municipalités. C'est pour cette raison qu'il est temps d'examiner de plus près les ressources à la disposition des municipalités ainsi que le rôle que les gouvernements municipaux jouent au Manitoba. C'est seulement grâce à ce genre d'examen que nous pourrions vraiment parvenir à l'équilibre fiscal dans la province.

Pour conclure, nous avons quelques recommandations à adresser à votre comité. Nous devons élaborer un plan à long terme pour éliminer le déficit de l'infrastructure au niveau municipal. Ce déficit, qui se chiffre à 3 milliards de dollars, au Manitoba, dépasse de loin la portée de ce que les gouvernements municipaux peuvent financer à eux seuls. Il faut un plan à long terme pour éliminer ce déficit avec la participation du gouvernement fédéral, des provinces et des gouvernements municipaux. Ce plan pourrait inclure un transfert permanent de la taxe sur l'essence avec une clause d'indexation pour protéger sa valeur au fil des années, ainsi qu'une prolongation à long terme des programmes d'infrastructure fédéraux. De plus, le gouvernement fédéral et les provinces devraient veiller à ce qu'une partie importante des nouveaux programmes d'infrastructure soit expressément consacrée à des projets municipaux et à ce qu'il y ait un financement disponible et accessible pour répondre aux besoins des collectivités de petite taille, rurales et du Nord.

Nous devons clarifier les rôles et les responsabilités. Nous devons réexaminer la façon dont les gouvernements travaillent ensemble pour trouver des sources d'économies, des solutions efficaces et simples, surtout pour les problèmes qui ne connaissent pas de frontières, par exemple dans le domaine des changements climatiques ou de l'établissement des immigrants. Il faut notamment évaluer les politiques et les programmes des différents niveaux de gouvernement qui font double emploi et réaligner les rôles et responsabilités en les assortissant de sources de revenus adéquates.

Nous vous remercions de nous avoir permis de faire valoir notre point de vue au sujet de l'important dossier du déséquilibre fiscal municipal.

**The Deputy Chairman:** I have no doubt your recommendations are spot on in a number of ways. I am interested in knowing how you see the three orders of government getting together to start on this process. Do you have any suggestions of how that might happen?

**Mr. Bell:** I believe we have already started on this process. It started when all Canadians recognized that we had a problem, particularly with our infrastructure in all of our communities across Canada. It started with the GST and gas tax rebate. The infrastructure programs have been significant. We have already started to find a way and it is difficult when we have municipalities who operate by and large under the provinces; constitutionally that is the system we have. We can still work within that system and still have federal, provincial, municipal sharing of projects. We have many examples of how this can work well. I am very positive that we are already started on this process. We need to continue and recognize that there is a significant federal role in our communities and recognize the constitutional jurisdiction of the provinces.

**The Deputy Chairman:** Does the system you describe seem a bit ad hoc to you? Are you happy with a little bit here and a little bit here so to speak rather than a more rigorous system?

**Mr. Bell:** We have said that we want to sit down and talk with our provincial government about how to develop a better system rather than doing things on an ad hoc basis. We have to recognize that we need a suite of ways to deal with municipalities. There is no one single answer. We cannot expect to have one program or one way of dealing with all of the communities in Canada. We need a suite of tools at our fingertips. It may look ad hoc but we need to have a system that has this suite of tools.

**Senator Ringuette:** I liked your comments about the agreements with your provincial government regarding the sharing of revenues from the provincial income tax and video gaming. Is it possible for you to provide this committee with a copy of that agreement? We would like to see how it is done in your province.

**Mr. Bell:** Certainly we can provide that. We had the Provincial Municipal Tax Sharing Act, but two years ago, the government brought in legislation and created the Building Manitoba Fund. Within legislation they put in place the formula under which this money would flow. We can certainly provide the legislation and the framework to your committee.

**Senator Ringuette:** Are we talking about targeted funds?

**Mr. Bell:** No. Previously it was not targeted at all. It was unconditional. When they created the Building Manitoba Fund the new monies that came as the economy grew needed to be put into infrastructure. The reporting mechanism is extremely simple and there is no requirement for it to be a specific type of infrastructure, it just needs to be for infrastructure.

**La vice-présidente :** Je n'ai aucun doute que nous avons pris bonne note de vos recommandations. Je voudrais savoir comment vous voyez les trois niveaux de gouvernement unir leurs forces pour entamer ce processus. Avez-vous des suggestions à cet égard?

**M. Bell :** Je crois que le processus est déjà entamé. Il a commencé lorsque tous les Canadiens ont reconnu l'existence d'un problème, surtout au niveau de l'infrastructure de toutes les collectivités du pays. Cela a commencé par la ristourne sur la TPS et la taxe sur l'essence. Les programmes d'infrastructure ont été importants. Nous avons déjà commencé à trouver une solution et c'est difficile étant donné que les municipalités sont largement placées sous l'autorité des provinces en raison de notre régime constitutionnel. Nous pouvons quand même travailler dans le cadre de ce régime qui permet au gouvernement fédéral, aux provinces et aux municipalités de réaliser des projets ensemble. Nous avons de nombreux exemples qui montrent que cela peut donner de bons résultats. Je suis convaincu que nous avons déjà entamé ce processus. Nous devons le poursuivre et reconnaître que le gouvernement fédéral a un rôle important à jouer dans nos collectivités en reconnaissant la compétence constitutionnelle des provinces.

**La vice-présidente :** Le système que vous décrivez vous semble-t-il un peu improvisé? Êtes-vous satisfait de recevoir un peu ici et un peu là au lieu d'avoir un système plus rigoureux?

**M. Bell :** Nous avons dit que nous voulions discuter avec notre gouvernement provincial de ce qu'on pourrait faire pour établir un meilleur système au lieu de procéder de façon ponctuelle. Il faut reconnaître que nous avons besoin d'un ensemble de solutions pour les municipalités. Il n'y a pas de solution unique. Nous ne pouvons pas nous attendre à ce qu'un même programme ou une même solution convienne à toutes les collectivités du Canada. Il faut que nous ayons une série d'instruments à notre disposition. Cela peut sembler improvisé, mais il nous faut un système offrant une série d'instruments.

**Le sénateur Ringuette :** J'ai aimé ce que vous avez dit au sujet des ententes conclues avec votre gouvernement provincial pour le partage des recettes de l'impôt sur le revenu et des jeux vidéo. Pourriez-vous nous fournir la copie de cette entente? Nous aimerions voir comment cela a été fait dans votre province.

**M. Bell :** Certainement. Nous avons la Loi sur le partage des recettes fiscales, mais il y a deux ans, le gouvernement a légiféré pour créer le Fonds de croissance du Manitoba. Cette loi prévoyait une formule pour la distribution de cet argent. Nous pouvons certainement remettre au comité le texte de cette loi et de ce cadre législatif.

**Le sénateur Ringuette :** S'agit-il de fonds ciblés?

**M. Bell :** Non. Au départ, ce n'était pas du tout ciblé. C'était inconditionnel. Lorsque le gouvernement a créé le Fonds de croissance du Manitoba, la croissance économique exigeait que les nouveaux fonds soient consacrés à l'infrastructure. Le mécanisme de rapport est extrêmement simple et il n'est pas nécessaire que l'argent soit dépensé pour un type d'infrastructure précis. Il suffit que ce soit pour l'infrastructure.



**Sen. Ringuette:** Is the Building Manitoba Fund that was put in place part of the Urban Development Agreement with the federal economic development agency in Western Canada? Is it part of that stream?

**Mr. Bell:** No, it is not. I am not very familiar with it but it is an actual agreement specific to a number of different types of projects. In Manitoba's case it is the City of Winnipeg, the Province of Manitoba and the Government of Canada. They are separate agreements put in place through western diversification.

**Joe Masi, Executive Director, Association of Manitoba Municipalities:** On the tax sharing, it goes to all municipalities.

**Senator Ringuette:** On what basis?

**Mr. Masi:** It is on a per capita basis on base amounts. We can provide you with the details. The agreements Ms. Slack talked about are unique to Winnipeg. They deal with the revitalization of neighbourhoods and immigration money. It is a whole package; it is a partnership. It started out as a core area initiative. Previously Minister Godfrey spoke highly of them when he was in that portfolio at the federal level.

**Senator Ringuette:** That is very interesting. This is the first time that I have heard about those two agreements.

**Mr. Bell:** The provincial and municipal tax sharing has been in place for Manitoba since the mid-1970s.

**Senator Ringuette:** Bravo to you. Thank you.

**Senator Mitchell:** Thank you very much. It is really good to hear from you. You mentioned climate change as an issue, I think, at the municipal level. I am not sure exactly what context that was in. Could you elaborate on that and on the responsibilities that the members of your association feel or the pressures that you feel to address the initiatives that you are taking, and so on?

**Mr. Bell:** We know that municipalities will be major players in any climate change initiative when it comes, and particularly our larger cities with urban transit and with trying to reduce greenhouse gas emissions from vehicles. That will require significant municipal resources to bring in those programs. Often, these municipal people are not involved in the actual legislation or the writing of the rules. I guess we were using it in the context of other orders of government putting in place rules that will cost municipalities money.

That is not to say that these are not things that we need and want; that is true in most every case — water protection would be another example. We are talking about rules, laws or regulations being legislated and municipalities needing to meet those regulations and having to pay for them.

**Sen. Ringuette:** Le Fonds de croissance du Manitoba faisait-il partie des Ententes sur le développement urbain qui ont été conclues avec l'agence fédérale chargée du développement économique de l'Ouest? Cela en fait-il partie?

**M. Bell:** Non. Je ne connais pas tous les détails, mais il s'agit d'une entente qui se rapporte à divers types de projets. Dans le cas du Manitoba, c'est une entente entre la ville de Winnipeg, la province du Manitoba et le gouvernement du Canada. Ce sont des ententes distinctes qui sont conclues dans le cadre de la Diversification économique de l'Ouest.

**Joe Masi, directeur exécutif, Association des municipalités du Manitoba:** Pour ce qui est du partage des recettes, toutes les municipalités en bénéficient.

**Le sénateur Ringuette:** Sur quelle base?

**M. Masi:** C'est distribué par habitant. Nous pouvons vous fournir des précisions. Les ententes dont Mme Slack a parlé sont particulières à Winnipeg. C'est de l'argent destiné à la revitalisation des quartiers et à l'immigration. C'est un programme complet. C'est un partenariat. Au départ c'était pour l'Opération centre-ville de Winnipeg. L'ancien ministre, M. Godfrey, a fait la louange de ces ententes lorsqu'il détenait ce portefeuille au niveau fédéral.

**Le sénateur Ringuette:** C'est très intéressant. C'est la première fois que j'entends parler de ces deux accords.

**M. Bell:** Le partage des recettes entre la province et les municipalités est en place au Manitoba depuis le milieu des années 1970.

**Le sénateur Ringuette:** Bravo. Merci.

**Le sénateur Mitchell:** Merci beaucoup. C'est un plaisir de vous entendre. Vous avez mentionné les changements climatiques parmi les enjeux municipaux. Je ne sais pas exactement dans quel contexte c'était. Pourriez-vous nous en parler, ainsi que des responsabilités qui pèsent sur les épaules des membres de votre association ou de la nécessité de prendre certaines initiatives?

**M. Bell:** Nous savons que les municipalités joueront un rôle important dans toute initiative qui sera prise pour faire face aux changements climatiques. C'est surtout vrai pour les grandes villes dans le cas du transport en commun et de la réduction des émissions de gaz à effet de serre provenant des véhicules. Les municipalités auront besoin de ressources importantes pour mettre ces programmes en place. Souvent, les édiles municipaux ne participent pas à l'élaboration des lois ou des règlements. Je crois que nous en avons parlé dans le contexte des autres niveaux de gouvernement dont la réglementation coûtera cher aux municipalités.

Cela ne veut pas dire que nous n'avons pas besoin de ces mesures ou que nous n'en voulons pas. C'est vrai dans presque tous les cas, par exemple également pour la protection de l'eau. Nous parlons des règles, des lois ou des règlements qui sont adoptés et que les municipalités doivent appliquer à leurs frais.

**Senator Mitchell:** There is that side to it, namely, the initiatives that you might need to take to reverse the proverbial carbon footprint. The other side of it is that there might already be or are beginning to be effects of global warming. Certainly there has been terrible flooding in Manitoba, but that seems to be relatively calm — maybe not just from global warming but there could be effects. Are municipalities beginning to assess that potential and the costs and the mitigative measures that they might have to take?

**Mr. Bell:** In Manitoba, we are probably not as far along as we would like to be. Yes, we have seen, over many decades, a number of floods and other natural disasters, for example forest fires are very common. Mr. Masi and I just returned from Churchill, where they had an early spring thaw this year. We saw what is happening with the ice. Everything that is happening up there is affecting northern Manitoba in particular as climate change affects northern Canada the most.

**Senator Mitchell:** Work needs to be done?

**Mr. Bell:** An awful lot of work is being done in the energy savings area in Manitoba. With work through FCM programs, the Green Municipal Fund has played a significant role there also.

**Senator Mitchell:** You mentioned the progress and the relationship you have with the province over sources of funding, municipal tax sharing agreements, video lottery sharing, and so on. That may be unprecedented across the provinces; I do not know. You said that while it helps, it is not enough.

I know you do not want to be pinned down but what would be enough and what would be the best source of funding? I know you alluded to that to some extent, but what is the figure?

**Mr. Bell:** One of the biggest problems we have not only in Manitoba but also in Canada is that we do not even know what would be enough. Together, between all of the orders of government, we need to study our infrastructure deficit. We do not even know what it is across Canada. We know, I think instinctively, that we are looking at a problem that will take a generation to fix — 20 years at least, if we start concentrating on it. One of the first things we need to do is come to some kind of terms with what we have as an infrastructure deficit out there. I do not know how much would be enough.

As to how we get there, I honestly believe that we need a suite of programs. Some of our major cities have opportunities to resource themselves with their own taxation measures, if they were allowed to do so. Some of our smaller cities may have some opportunities in that way as well. Some of our smaller communities, though, will have to depend more on grants and other programs from both the provincial and federal governments. The reality is that they just do not have the resources or are unlikely to have the resources.

**Le sénateur Mitchell :** D'un côté de la médaille il y a les initiatives à prendre pour réduire les émissions de gaz carbonique. De l'autre côté, il y a les effets du réchauffement climatique que nous commençons à ressentir. Il y a eu de terribles inondations au Manitoba. Les choses semblent relativement calmes de ce côté-là, et même si ce n'est pas uniquement causé par le réchauffement climatique, cela peut avoir une incidence. Les municipalités commencent-elles à évaluer ce potentiel ainsi que les coûts et les mesures d'atténuation qu'elles pourraient avoir à prendre?

**M. Bell :** Au Manitoba, nous ne sommes sans doute pas aussi avancés que nous le souhaiterions. Oui, nous avons eu un certain nombre d'inondations et d'autres catastrophes naturelles au cours des décennies passées. Par exemple, les incendies de forêt sont très courants. M. Masi et moi-même revenons tout juste de Churchill où le dégel printanier a été précoce cette année. Nous avons constaté l'état des glaces. Tout ce qui se passe dans le Nord touche particulièrement le nord de notre province, car les changements climatiques touchent surtout le nord du pays.

**Le sénateur Mitchell :** Il y a du travail à faire?

**M. Bell :** Nous faisons énormément de travail pour économiser l'énergie au Manitoba. Le Fonds municipal vert a également joué un rôle important à cet égard, dans le cadre des programmes de la FCM.

**Le sénateur Mitchell :** Vous avez mentionné les progrès que vous avez réalisés et vos relations avec la province en ce qui concerne les sources de financement, les ententes de partage des recettes, le partage des recettes des loteries vidéo, et cetera. Ces ententes n'existent peut-être pas dans les autres provinces; je ne sais pas. Vous avez dit que cela vous aide, mais que ce n'est pas suffisant.

Je sais que vous ne voulez pas trop vous avancer, mais quel montant serait suffisant et quelle serait la meilleure source de financement? Je sais que vous y avez fait allusion dans une certaine mesure, mais quel serait le chiffre?

**M. Bell :** Un des plus gros problèmes que nous avons, non seulement au Manitoba, mais aussi au Canada, est que nous ne savons même pas quelle somme d'argent cela exige. Il faut que tous les niveaux de gouvernement étudient ensemble le déficit de l'infrastructure. Nous ne savons même pas à combien il se chiffre dans l'ensemble du pays. Nous savons, d'instinct je pense, qu'il faudra toute une génération pour résoudre le problème, au moins 20 ans, si nous commençons à nous y attaquer sérieusement. Une des premières choses à faire est de reconnaître que nous avons un déficit de l'infrastructure. Je ne sais pas quel montant cela exige.

Quant à savoir comment résoudre le problème, je crois vraiment que nous avons besoin d'une série de programmes. Certaines de nos grandes villes ont la possibilité de s'autofinancer avec leurs propres mesures de taxation si on leur permet de le faire. Certaines de nos villes plus petites ont également des possibilités de ce côté-là. Néanmoins, un certain nombre de petites localités devront compter davantage sur les subventions et les autres programmes du gouvernement provincial et du gouvernement fédéral. Le fait est qu'elles n'ont pas les ressources nécessaires ou qu'elles ne les auront probablement pas.



The truth is that if all of our communities in Canada are suffering from the infrastructure deficit — and they are — then we have a significant national interest in ensuring that all of our communities in Canada are strengthened. All of our governments in Canada need to work on this.

**Senator Mitchell:** The previous presenter mentioned the federal responsibilities that seemed to be focused, somehow or another, at the municipal level, one of which was Aboriginals living in urban areas. That has certain programming responsibilities that come with it.

Were you aware of what the Kelowna accord would have brought? Were you able to assess that as being helpful? Was it far enough along so that you could make that assessment? Would you like to have it come back?

**Mr. Bell:** I would have to say that I do not know enough about it, to be honest.

**Senator Eggleton:** In response to Senator Mitchell's question about the provincial-municipal tax sharing agreement, you have said that is not enough.

What is your reliance on property tax? I think nationally it is about 53 per cent on average for municipalities. In terms of the infrastructure deficit, you mentioned \$3 billion — the figure usually cited nationally is \$60 billion; another \$20 billion for urban transit. In the case of Manitoba, why has that infrastructure deteriorated to that point of having that significant deficit?

**Mr. Bell:** You have asked a number of questions here.

I think in Manitoba that we are probably somewhere around 47 per cent, which I believe is probably pretty good across Canada.

The truth is that our communities are not able to provide the services that our citizens require. We cannot replace the aging infrastructure as quickly as needed. We are still falling behind in that area.

As to how that happened, it is my belief that in the 1980s and 1990s, and perhaps even as far back as the 1970s, we became conscious about increasing taxes. There was a national goal to decrease debt and spending, not just at the federal or provincial levels, but also at the local level. We stopped or slowed down our spending on infrastructure, because it is something that is often hidden away, under the ground where we cannot see it, and it deteriorates at a rate where we do not notice it this year. Next year we might say, "It is maybe not quite as good as it was the year before." We lose track every year.

Throughout the 1980s and 1990s, in particular, we were creating an infrastructure deficit by not spending and not raising taxes. We still live in a world where people do not want to have taxes raised. The problem is that municipal taxes, the property

En réalité, si toutes les collectivités du Canada ont un déficit de l'infrastructure — et c'est le cas — nous devons veiller à les renforcer toutes, dans l'intérêt national. Tous les gouvernements du Canada doivent mettre l'épaule à la roue.

**Le sénateur Mitchell :** Le témoin précédent a mentionné les responsabilités fédérales qui semblaient dirigées vers les municipalités, notamment celle des Autochtones qui vivent en milieu urbain. Le gouvernement a certaines responsabilités à cet égard.

Savez-vous ce que l'Accord de Kelowna aurait apporté? Vous paraissait-il utile? Était-il suffisamment avancé pour que vous puissiez faire cette évaluation? Aimerez-vous qu'il soit rétabli?

**M. Bell :** J'avoue que je ne suis pas suffisamment informé à ce sujet.

**Le sénateur Eggleton :** En réponse à la question du sénateur Mitchell concernant l'entente de partage des recettes entre la province et les municipalités, vous avez dit que ce n'était pas suffisant.

Dans quelle mesure dépendez-vous des impôts fonciers? Je crois qu'à l'échelle nationale, cela représente environ 53 p. 100 en moyenne du financement des municipalités. En ce qui concerne le déficit de l'infrastructure, vous avez parlé de 3 milliards de dollars. Le chiffre que l'on cite habituellement au niveau national est de 60 milliards de dollars, plus 20 milliards de dollars pour le transport en commun. Dans le cas du Manitoba, pourquoi l'infrastructure s'est-elle dégradée au point d'entraîner ce déficit important?

**M. Bell :** Vous avez posé un certain nombre de questions.

Je pense qu'au Manitoba nous nous situons probablement aux alentours de 47 p. 100, ce qui correspond assez bien, je crois, à la moyenne canadienne.

Le fait est que nos municipalités ne peuvent pas fournir les services dont nos citoyens ont besoin. Nous ne pouvons pas remplacer l'infrastructure vieillissante aussi rapidement qu'il le faudrait. Nous avons encore du retard sur ce plan.

Quant à la façon dont c'est arrivé, je crois que dans les années 1980 et 1990, et peut-être déjà dans les années 1970, nous avons commencé à vouloir freiner l'augmentation du fardeau fiscal. Nous avons eu pour objectif national de réduire la dette et les dépenses, pas seulement au niveau fédéral ou provincial, mais également au niveau local. Nous avons arrêté ou ralenti nos dépenses pour l'infrastructure, car elle est souvent cachée sous le sol où nous ne pouvons pas la voir, et elle se dégrade lentement. Nous ne le remarquons pas tout de suite, mais l'année suivante nous constatons que son état n'est peut-être pas aussi bon que l'année précédente. Cela échappe à notre vigilance d'année en année.

Tout au long des années 1980 et 1990, nous avons créé un déficit de l'infrastructure en arrêtant de dépenser et en n'augmentant pas les impôts. Nous vivons toujours dans un monde où les gens ne veulent pas que leurs impôts augmentent. Le

taxes, do not increase with the economy. It is not a growth tax. The federal and provincial governments see revenues increase even as they decrease the taxation rate. We can only increase our revenues by increasing our taxation rate. When we have provincial and federal governments decreasing their taxes, it is difficult for us to increase ours.

**Mr. Masi:** Our brief referred to the education reliance property tax for education. In Manitoba, there has been a major lobby effort with our provincial government to get education off properties and into general revenues so that municipalities have room to finance more infrastructure. Many of our member communities say that they do not want to raise taxes because the education part of it is so high. In Manitoba they have made some moves and have tried to chip away at it, but a major source of revenue on the property tax bill goes to fund education.

**Senator Eggleton:** What percent of your property tax is education?

**Mr. Bell:** Across the province, it is probably about 50 per cent.

**The Deputy Chairman:** If the 50 per cent for education were removed, would you see municipalities reducing the taxes. First, let us say they could keep some of the realty taxes so they would have an increase in the monies for settlement and infrastructure and so on, would you see a reduction? You are a three-time elected president of your organization. What hopes do you have in the negotiations with your provincial government that you can pass this back up? Is it still a problem that it is not an elastic tax?

**Mr. Bell:** Obviously, in the long term, we have the problem that it is not a growth tax.

If we could ever get to having less of the education tax from property taxes, it may given us some tax room. Personally, I think it would be difficult to take it all up because — for the same reason I said before — people do not want to see tax grabs. That is one of the problems with making tax room. If you ask a taxpayer, “Do you want to pay more taxes?” I can tell you that 90 per cent plus will say no; but if you ask, “Do you want more services?” they will say yes. Unfortunately, with municipalities the only way to provide more services is to charge more taxes, because that is the kind of tax regime we have. It would be hard to move into any kind of tax room.

**The Deputy Chairman:** At some point in your paper you said there was a problem with lack of detail. I cannot find the context in which you said it, but it is something that always comes up for me when I look at the way some of the intergovernmental things works. It asks levels of government to do something and it is not detailed out specifically. Everyone is left doing the best they can,

problème est que la croissance des taxes municipales, des impôts fonciers ne suit pas celle de l'économie. Ce n'est pas une taxe sur la croissance. Les gouvernements fédéral et provinciaux voient leurs revenus augmenter même s'ils diminuent leur taux d'imposition. Nous ne pouvons accroître nos revenus qu'en augmentant notre taux d'imposition. Lorsque le gouvernement provincial et le gouvernement fédéral diminuent leur taux, il nous est difficile d'augmenter le nôtre.

**M. Masi :** Dans notre déclaration, nous avons mentionné que l'impôt foncier sert à financer l'éducation. Au Manitoba, nous avons fait de gros efforts pour essayer de convaincre le gouvernement provincial de financer l'éducation non plus avec les impôts fonciers, mais les recettes générales afin que les municipalités aient davantage les moyens de financer l'infrastructure. Un grand nombre de nos municipalités membres disent qu'elles ne veulent pas augmenter les taxes parce que l'éducation en absorbe une très forte proportion. Au Manitoba des mesures ont été prises pour essayer d'y remédier, mais une bonne partie de la facture d'impôts fonciers sert à financer l'éducation.

**Le sénateur Eggleton :** Quel pourcentage de vos impôts fonciers est consacré à l'éducation?

**M. Bell :** Dans l'ensemble de la province, c'est sans doute aux alentours de 50 p. 100.

**La vice-présidente :** Si les 50 p. 100 pour l'éducation étaient supprimés, les municipalités réduiraient-elles leurs taxes? Tout d'abord, disons qu'elles garderaient une partie de ces taxes pour disposer de plus d'argent pour l'établissement des immigrants, l'infrastructure, et le reste, mais les taxes diminueraient-elles? C'est votre troisième mandat consécutif à la tête de votre organisation. Qu'espérez-vous des négociations avec le gouvernement provincial? Le fait qu'il ne s'agit pas d'une taxe élastique cause-t-il un problème?

**M. Bell :** Bien entendu, à long terme, le fait que cette taxe ne suit pas la croissance nous pose un problème.

Si nous pouvions obtenir un jour que l'éducation absorbe une part moins grande des impôts fonciers, cela pourrait nous laisser une certaine marge fiscale. Personnellement, je pense qu'il serait difficile de prendre toute la différence, car comme je l'ai déjà dit, les gens ne veulent pas de hausses d'impôts. C'est un des problèmes que cela pose. Si vous demandez aux contribuables s'ils désirent payer davantage d'impôts, je peux vous garantir que plus de 90 p. 100 d'entre eux répondront par la négative. Mais si vous leur demandez s'ils veulent plus de services, leur réponse sera affirmative. Malheureusement, la seule façon dont les municipalités peuvent fournir plus de services c'est en faisant payer plus d'impôts, car c'est le genre de régime fiscal que nous avons. Il serait difficile pour nous d'occuper l'espace fiscal qui serait libéré.

**La vice-présidente :** Dans votre déclaration, vous avez dit que le manque de détails posait un problème. Je ne sais pas dans quel contexte vous l'avez dit, mais c'est une question qui me vient toujours à l'esprit lorsque j'examine la façon dont certaines choses fonctionnent au niveau intergouvernemental. On demande aux différents niveaux de gouvernement de faire quelque chose sans



or what they will. Then there are complaints from the citizens that X, Y and Z were not done. Can you find that in your paper? It caught my mind when you said it.

**Mr. Bell:** Yes. In Manitoba, a major municipal issue was the recently passed Water Protection Act. This act is really an enabling bill. Most of what will result from it will be from various regulations as they come along. We have already started on that legislation. There are requirements to do watershed planning, which is a good thing. To be honest, we do not disagree with anything that will be achieved through the Water Protection Act.

The province is providing up to \$25,000 to put together a watershed plan, but the watershed plans are costing in the neighbourhood of \$100,000 to \$200,000 to put together. When they put together the watershed plan — and there is one now that has been completed and has been accepted by the province — the plan indicated there was about \$6 million worth of work that needed to be done as a result of the plan. There is no funding for that as yet, as far as we know. There is no detail. There is nothing in the regulation or legislation that says what it will cost and who will pay for it. It is just, "This is what you shall do." As you start doing it you begin to realize how much it will cost. That is a frustration of municipal governments. So often other governments make regulations or laws without concern about how much it might cost the municipalities to implement.

**The Deputy Chairman:** When you talked getting a percentage of the video gaming, I thought, "How did your province manage to do that?" What have other provinces asked about the process you went through to get those taxes under your control and how are you accountable for them to the province?

**Mr. Bell:** They were all before my time. The tax sharing was unconditional. I believe that at the time the provincial government — and I believe Mr. Schreyer was the premier at the time — said this is what they would do. I do not think it was negotiated; it just happened.

**Senator Mitchell:** Might that not have had something to do with the fact that the greater Winnipeg area constitutes such a significant portion of the population of Manitoba and, therefore, the political power? Do not 50 per cent of the seats in the provincial legislature come from one single area?

**Mr. Bell:** Winnipeg has about 58 per cent of the total population of Manitoba.

**Senator Mitchell:** It has huge political power.

**Mr. Bell:** Yes, but the provincial tax sharing goes to everyone and because of the base amount, Winnipeg actually gets less per capita.

**Senator Mitchell:** I am saying that simply because Winnipeg would be such a significant political power base, you would have to appease it, and if you give it to Winnipeg, you have to give it to all the other municipalities.

entrer dans les détails. Les gens font alors de leur mieux ou ce qu'ils veulent bien faire. Ensuite, les citoyens se plaignent que telle ou telle chose n'a pas été faite. Pouvez-vous trouver ce passage dans votre texte? Cela m'a frappée quand vous l'avez dit.

**M. Bell :** Oui. Au Manitoba, la Loi sur la protection des eaux qui a été adoptée récemment pose un problème important pour les municipalités. Il s'agit en fait d'une loi habilitante. La plupart des mesures qui en résulteront émaneront des divers règlements qui seront pris. Nous avons déjà commencé à donner suite à cette loi. Elle contient des exigences concernant la planification des bassins hydrographiques, ce qui est une bonne chose. J'avoue que nous sommes d'accord avec tout ce qui sera fait grâce à la Loi sur la protection des eaux.

La province fournit jusqu'à 25 000 \$ pour préparer un plan de gestion du bassin hydrographique, mais ce genre de plan coûte environ 100 000 \$ à 200 000 \$. Un de ces plans a été établi et accepté par la province et il mentionnait qu'il faudrait réaliser des travaux d'une valeur d'environ 6 millions de dollars. À notre connaissance, il n'y a pas encore de financement pour cela. La loi ne fournit aucune précision. Il n'y a rien dans le Règlement ou la loi disant combien cela coûtera et qui paiera la note. On nous dit seulement ce que nous devons faire. C'est quand on commence à y donner suite qu'on se rend compte de ce que cela coûtera. C'est très décourageant pour les gouvernements municipaux. Par conséquent, les autres niveaux de gouvernement adoptent souvent des règlements ou des lois sans se soucier de savoir combien cela coûtera aux municipalités.

**La vice-présidente :** Quand vous avez dit que vous obtenez un pourcentage des jeux vidéo, je me suis demandé comment votre province réussissait à le faire. Les municipalités des autres provinces se sont-elles intéressées au processus que vous avez suivi pour placer ces taxes sous votre contrôle et comment rendez-vous des comptes à la province?

**M. Bell :** Tout cela s'est passé avant mon temps. Le partage des taxes était inconditionnel. Je crois qu'à l'époque, le gouvernement provincial qui était dirigé, je pense, par M. Schreyer, a dit que c'est ce qu'il allait faire. Je ne pense pas que cela a été négocié.

**Le sénateur Mitchell :** Cela n'a-t-il pas un rapport avec le fait que l'agglomération urbaine de Winnipeg représente une partie importante de la population manitobaine et, par conséquent, un pouvoir politique important? Est-ce que la moitié des sièges à l'Assemblée législative ne sont pas regroupés dans un même secteur?

**M. Bell :** Winnipeg compte environ 58 p. 100 de la population totale du Manitoba.

**Le sénateur Mitchell :** Elle a un pouvoir politique énorme.

**M. Bell :** Oui, mais le partage des recettes provinciales se fait entre tout le monde et comme il y a un montant de base, Winnipeg obtient moins par habitant.

**Le sénateur Mitchell :** Si je dis cela, c'est simplement parce que Winnipeg a un pouvoir politique tellement important qu'il faut lui donner satisfaction et que si vous accordez quelque chose à Winnipeg, il faut l'accorder aussi à toutes les autres municipalités.

**The Deputy Chairman:** Call Mr. Schreyer.

**Senator Mitchell:** It all comes down to politics.

**Mr. Bell:** The politics in Manitoba — and I am getting out of the municipal area — is that we have one government for a while and then we have another, not like Alberta. At any point in time, there can be a new government and maybe something happens because of that change of leadership.

**The Deputy Chairman:** Thank you both very much for taking the time to come here this evening.

**Mr. Bell:** Thank you for inviting us.

The committee adjourned.

**La vice-présidente :** Appelons M. Schreyer.

**Le sénateur Mitchell :** C'est toujours une question de politique.

**M. Bell :** Pour ce qui est de la politique au Manitoba — et je ne parle pas du niveau municipal — nous avons des gouvernements différents en alternance, contrairement à l'Alberta. Lorsque nous avons un nouveau gouvernement, le fait que nous ayons un nouveau parti au pouvoir peut entraîner certaines mesures.

**La vice-présidente :** Merci infiniment à tous les deux d'avoir pris le temps de venir ici ce soir.

**M. Bell :** Merci de nous avoir invités.

La séance est levée.

OTTAWA, Tuesday, May 29, 2007

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9:34 a.m. to examine and report upon issues relating to the vertical and horizontal fiscal balances among the various orders of government in Canada.

**Senator Nancy Ruth (Deputy Chairman)** in the chair.

[English]

**The Deputy Chairman:** On December 12, 2006, the committee issued an interim report, *The Horizontal Fiscal Balance: Towards a Principled Approach*, as part of its ongoing study of Canada's fiscal arrangements for provinces and territories. Over the last month the committee has heard from a number of witnesses as part of our review of vertical fiscal balance, which is the division of fiscal resources and spending responsibilities between various orders of governments in Canada.

Joining us to start, by video conference from Toronto, is Douglas Reycraft, President of the Association of Municipalities of Ontario. Mr. Reycraft is accompanied by Brian Rosborough, Director of Policy.

Good morning and thank you for joining us, gentlemen. The committee has received your remarks and are prepared to follow along as you deliver your opening statement, after which we will move to the senators' questions and answers.

**Doug Reycraft, President, Association of Municipalities of Ontario:** Thank you. I am the mayor of the municipality of Southwest Middlesex, a small rural municipality of about 6,000 people near London, Ontario. I am also a counsellor with the County of Middlesex, which surrounds the city of London, to put things into geographic perspective. I am also the president of the Association of Municipalities of Ontario, AMO.

As you know, Canada has an international reputation for being one of the best countries of the world in which to live. In large part, this is due to the quality of life found in the cities and towns that make up Canada. In Ontario, that quality is threatened by diminishing municipal resources and a deteriorating infrastructure system.

OTTAWA, le mardi 29 mai 2007

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit ce jour à 9 h 34 afin d'étudier, pour en faire rapport, les questions relatives à l'équilibre fiscal vertical et horizontal entre les divers niveaux de gouvernement au Canada.

**Le sénateur Nancy Ruth (vice-présidente)** occupe le fauteuil.

[Traduction]

**La vice-présidente :** Le 12 décembre 2006, le comité a publié un rapport d'étape intitulé *L'équilibre fiscal horizontal : Vers une démarche fondée sur des principes*, dans le cadre de l'étude entreprise sur les accords fiscaux s'appliquant aux provinces et aux territoires. Lors du mois passé, le comité a entendu toute une série de témoins, dans le cadre de son examen de l'équilibre vertical, soit la répartition des ressources fiscales et des responsabilités en matière de dépenses entre les différents pouvoirs publics au Canada.

Se joignent à nous aujourd'hui, par vidéoconférence, de Toronto, Douglas Reycraft, président de l'Association des municipalités de l'Ontario, qui est accompagné de Brian Rosborough, directeur des politiques.

Bonjour messieurs et merci d'avoir accepté de comparaître. Nous avons reçu vos documents et nous apprêtons à suivre votre allocution sur ceux-ci, avant de passer aux questions et aux réponses.

**Doug Reycraft, président, Association des municipalités de l'Ontario :** Merci. Je suis maire de Southwest Middlesex, petite municipalité rurale d'environ 6 000 âmes, près de London, en Ontario. Je suis aussi conseiller du County of Middlesex, qui entoure la ville de London, histoire de placer les choses sur la carte. Je suis enfin président de l'Association of Municipalities of Ontario, l'AMO.

Comme vous le savez, le Canada est reconnu comme l'un des pays qui offrent les meilleures conditions de vie au monde. Cette réputation internationale découle en grande partie de la qualité de vie dans les villes du pays. En Ontario, cette qualité de vie est menacée par la diminution des ressources municipales et la détérioration des infrastructures.



At the heart of this lies a fundamentally flawed provincial-municipal fiscal relationship whereby 50 cents of every dollar paid in property taxes by Ontarians is siphoned into provincial programs, including education and social services. In Ontario, we collect about \$18 billion in property taxes. About \$6 billion a year of that is used for education and another \$3 billion is lost through mandatory municipal cost sharing of health and social services programs such as benefits for disabled persons and long-term care for seniors.

No other province does this, and because of it, Ontario municipalities do not have access to sustainable revenue that matches their responsibilities. We see this in our streets, on our highways, in our transit systems and in our community centres. In most cases, the significant capital projects in our municipalities were undertaken in a previous decade, if not in a previous generation. It is not what one would expect of a province with the highest property taxes in the world.

Today, Ontarians pay \$237 per person more in property taxes than other Canadians do, yet the provincial government spends \$258 less than the rest of Canada on health and social programs and services. I suggest it is no coincidence that those two numbers are so similar.

We can do better and we owe it to our communities to make sure we do. Canada's citizens expect all orders of government to work together to build a strong and competitive nation, and that begins with vibrant and sustainable communities that meet the most immediate needs of their citizens.

I do believe in giving credit where credit is due, and also in holding governments accountable in their policy decisions. The federal government deserves credit for recognizing the overwhelming need for infrastructure investments in this province and providing a meaningful source of support in the form of the federal gas tax. This funding has proved to be of great benefit to municipalities and they have shown their gratitude by using it to serve their communities well. Importantly, this funding is entitlement-based rather than application-based, making it possible for all municipalities in the province to have access to this revenue and to plan ahead to make the most of this opportunity.

Ontario's municipalities were pleased and encouraged by the decision in this 2007 federal budget to extend this funding for a further four years. Ultimately, this funding must be made permanent to keep this country competitive in the face of a massive and growing infrastructure deficit.

Ontario municipalities, largely through AMO, are working with the province to review the fiscal structures that we share. Obviously, the province's fiscal relationship vis-à-vis the federal government has a profound impact on those structures.

Le cœur du problème est une relation fiscale provinciale-municipale fondamentalement tordue qui fait que 50 p. 100 des taxes municipales sont siphonnées dans les programmes provinciaux, notamment l'éducation et les services sociaux. En Ontario, nous percevons environ 18 milliards de dollars d'impôt foncier. Quelque six milliards de dollars par année sont consacrés à l'éducation et un autre trois milliards de dollars est perdu dans les programmes obligatoires à frais partagés en santé et en services sociaux comme les prestations d'invalidité et les soins à long terme pour les personnes âgées.

Aucune autre province ne fait cela — et, pour cette raison, les municipalités de l'Ontario n'ont pas accès à des revenus durables proportionnels à leurs responsabilités. Nous le voyons dans nos rues, sur nos routes, dans nos réseaux de transport en commun et dans nos centres communautaires. Dans la plupart des cas, les grands projets d'immobilisation de nos municipalités ont été réalisés dans une autre décennie, voire par la génération précédente. Ce n'est pas ce à quoi on pourrait s'attendre de la province où l'impôt foncier est le plus élevé au monde.

Aujourd'hui, les Ontariens paient 237 dollars par personne de plus en impôt foncier que le reste du Canada, mais le gouvernement provincial consacre 258 dollars de moins que le reste du Canada aux programmes de santé et aux services sociaux. Selon moi, ce n'est pas un hasard si ces deux chiffres sont si proches.

Nous pouvons faire mieux et, pour le bien de nos collectivités, nous devons faire mieux. Les citoyens du Canada s'attendent à ce que tous les ordres du gouvernement travaillent main dans la main pour bâtir un pays fort et concurrentiel — et cela commence par des collectivités dynamiques et durables qui répondent aux besoins les plus immédiats des citoyens.

Je crois qu'il faut rendre à César ce qui appartient à César — et aussi tenir les gouvernements responsables de leurs décisions politiques. Il faut féliciter le gouvernement fédéral d'avoir reconnu le gigantesque besoin d'investissements dans les infrastructures de la province et d'avoir établi une importante source de financement au moyen de la taxe fédérale sur l'essence. Ce financement s'est révélé très utile pour les municipalités, qui ont exprimé leur gratitude en utilisant ces fonds pour bien servir leurs collectivités. Fait important, ce financement se fonde sur des droits plutôt que sur des demandes, ce qui permet aux municipalités d'y avoir accès et de planifier pour l'utiliser au meilleur escient.

Les municipalités de l'Ontario se sont réjouies et ont été encouragées lorsque le budget fédéral de 2007 a annoncé la prolongation de ce financement pendant quatre autres années. Au fond, ce financement devrait devenir permanent pour que le pays demeure concurrentiel au lieu de laisser se creuser le déficit énorme et croissant des infrastructures.

Les municipalités de l'Ontario, en grande partie par l'entremise de l'AMO, procèdent avec la province à un examen des structures financières partagées. De toute évidence, la relation fiscale entre la province et le gouvernement fédéral a de profondes répercussions sur ces structures.

Whether or not municipalities achieve their objectives with the joint provincial-municipal fiscal review, the fact remains that we have a decade-old infrastructure deficit that continues to grow by billions of dollars every year. It limits our ability to provide safe, clean water, to protect the environment, and to provide reliable transit and efficient transportation networks.

These kinds of limitations hurt more than the communities affected directly; they hurt the perception of quality of everyday life in this country. The only way to protect our hard-earned reputation of providing first-rate communities in which to live and to do business is to put municipalities back on a secure and sustainable fiscal footing.

Ultimately, what Ontario's municipalities need to thrive is a provincial-municipal relationship that works, not what the Ontario government has been offering us in its place — basically programs designed to prop up a system that does not work.

A better federal and provincial fiscal relationship is needed to lay the groundwork for a municipal fiscal relationship within Ontario that is sustainable, predictable, and accountable. The bottom line is that the vertical fiscal imbalance between Canada and Ontario has a direct impact on Ontario's municipal governments and by extension on the quality of municipal programs and services throughout the province.

Achieving a vertical balance with Canada will put the province in a better position to provide a fair deal to municipalities and end its reliance on municipal property taxes to fund provincial programs and services. That reliance costs Ontario's municipal property taxpayers more than \$3 billion every year for income redistribution and health-related programs alone.

The province's reliance on municipal property tax revenue is detrimental to Ontario's future prosperity and the premier has admitted as much. The problem is that they have limited means to provide alternatives.

It is beyond due time that we achieve sound and sustainable fiscal policy for all orders of government. Ontario's municipalities are asking the federal government to take the first steps to achieve this.

Ontario municipalities would not make the request if we did not believe we had something to offer in return. In return for a sustainable source of revenue, we can offer financially sustainable communities, stable and affordable property tax rates, growth that is fully financed by development, safe and well-maintained communities, attractive streets, flourishing parks, access to recreation, and communities where families choose to live and work and where businesses choose to invest. In return for good public and fiscal policy, we offer competitive communities to support a competitive Canada, and that should be paramount on every government's list.

Que les municipalités atteignent ou non les objectifs de l'examen fiscal conjoint provincial-municipal, il n'en demeure pas moins que le déficit des infrastructures remonte à une décennie et continue d'augmenter à raison de milliards de dollars par année. Cela limite notre capacité de fournir de l'eau potable, de protéger l'environnement et d'offrir des réseaux de transport en commun fiables et efficaces.

Ces limites n'ont pas seulement des répercussions négatives sur les collectivités directement touchées — elles ont des répercussions négatives sur la perception de la qualité de vie du pays. La seule façon de protéger notre réputation durement méritée d'offrir des collectivités qui procurent une excellente qualité de vie et des conditions propices aux consiste à remettre les municipalités sur des assises financières solides et durables.

Ce dont les municipalités de l'Ontario ont besoin pour prospérer, c'est d'une relation provinciale-municipale qui fonctionne — pas ce que le gouvernement de l'Ontario nous offre, soit des programmes visant à maintenir un système qui ne fonctionne pas.

Il faut une meilleure relation fiscale fédérale-provinciale afin de jeter des bases d'une relation fiscale municipale en Ontario qui soit durable, prévisible et responsable. En réalité, le déséquilibre fiscal vertical entre le Canada et l'Ontario a des conséquences directes sur les administrations municipales de l'Ontario et, par ricochet, sur la qualité des programmes et services municipaux dans la province.

L'équilibre vertical avec le Canada rendra la province plus équitable à l'égard des municipalités et mettra fin à sa dépendance envers l'impôt foncier municipal pour financer les programmes et services provinciaux — une dépendance qui coûte aux propriétaires fonciers ontariens plus de 3 milliards de dollars par année, uniquement pour les programmes de redistribution du revenu et de santé.

La dépendance de la province envers l'impôt foncier municipal nuit à la prospérité future de l'Ontario — et le premier ministre de la province l'a bien reconnu. Le problème, c'est que la province a des moyens limités pour trouver d'autres solutions.

Il est grand temps qu'on élabore une politique fiscale saine et durable pour tous les ordres de gouvernement. Les municipalités de l'Ontario demandent que le gouvernement fédéral fasse les premiers pas en ce sens.

Les municipalités de l'Ontario ne feraient pas cette demande si elles ne croyaient pas pouvoir offrir une précieuse contrepartie. En échange d'une source de financement durable, nous offrons : des collectivités financièrement viables; des taux de l'impôt foncier stables et abordables; une croissance financée entièrement par le développement; des collectivités sûres et bien entretenues; des rues attrayantes, des parcs florissants et un accès à des activités récréatives; des collectivités où les familles choisissent de vivre et de travailler et où les entreprises choisissent d'investir. En contrepartie d'une saine politique publique et fiscale, nous offrons des collectivités concurrentielles pour appuyer un Canada concurrentiel. Cet objectif devrait venir en tête de liste pour tous les gouvernements.



Another important way to support this shared goal is to ensure that federal funding actually makes its way to municipalities. AMO supports a flexible national framework that allows programs to be tailored to meet the needs of individual jurisdictions. Indeed, that is part of what makes the federal gas tax so successful. However, by combining funding for both provincial and municipal projects together under the Building Canada Fund in Budget 2007, the interests of Canada's municipalities may be overtaken by those of their provincial or territorial jurisdictions.

Only with sustainable, predictable, long-term and dedicated federal infrastructure funding can municipalities turn the page and move forward with progressive capital planning and construction activities.

AMO would be pleased to work with Infrastructure Canada in the development of the Building Canada Fund as a means of ensuring continued success of the national economy through investment in local infrastructure. We offered solid advice and recommendations during last fall's national consultations. We are looking forward to seeing that advice reflected in the rollout of the Building Canada Fund.

AMO believes that the fundamental goals of all orders of Canadian government are the same. We all want to be part of a competitive nation with thriving economies, first-rate infrastructure and healthy communities, and we all need sustainable sources of revenue to make that happen.

We are asking that the federal government take a hard and honest look at the role that municipal governments play in sustaining this vision and at the national consequences of siphoning property taxes away from the municipal treasury. It is time to put an end to an era of provincial downloading and deferred infrastructure investments that have occurred to the detriment of our communities, our province, and our country for far too long.

**Senator Ringuette:** This is a very good presentation. We have learned from other sources about the downloading that has happened in Ontario from the provincial government's responsibility to the municipalities.

You indicated on the first page of your presentation that you provide social services programs such as disability benefits and long-term care for seniors at the municipal level.

**Mr. Reycraft:** That is correct. Since the late 1990s or early in this decade, Ontario's 445 municipalities have had to pay for 20 per cent of the cost of services and benefits to disabled persons within the province and 50 per cent of the cost of administration of that program. The program is designed by the provincial government. It is administered by employees of the provincial government, and yet municipal property taxes are used to pay for a portion of that program. The only thing municipalities have to do with the Ontario Disability Support Program is write the cheque for part of the cost.

Une autre façon importante d'appuyer cet objectif commun consiste à faire en sorte que le financement fédéral parvienne vraiment aux municipalités. L'AMO appuie un cadre national souple permettant d'adapter les programmes aux besoins de chaque ordre de gouvernement — c'est d'ailleurs en partie ce qui fait le succès de la taxe fédérale sur l'essence. Mais en combinant le financement des projets provinciaux et municipaux dans le Fonds Chantiers Canada dans le budget fédéral de 2007, il se pourrait que les intérêts des municipalités du Canada soient éclipsés par ceux de la province ou du territoire.

Ce n'est qu'avec du financement fédéral des infrastructures durable, prévisible et désigné que les municipalités peuvent tourner la page et planifier de façon progressiste leurs immobilisations et réaliser leurs travaux de construction.

L'AMO serait ravie de travailler avec Infrastructure Canada au développement du Fonds Chantiers Canada pour assurer la réussite continue de l'économie nationale par des investissements dans les infrastructures locales. Nous avons présenté des conseils judicieux et des recommandations durant les consultations de l'automne dernier et nous espérons que ces conseils se refléteront dans le Fonds Chantiers Canada.

L'AMO croit que les objectifs fondamentaux de tous les ordres de gouvernement sont identiques. Nous voulons tous appartenir à un pays concurrentiel, caractérisé par une économie florissante, des infrastructures de haute qualité et des collectivités en santé — et nous avons tous besoin de sources de revenu durables pour pouvoir atteindre ces objectifs.

Nous demandons que le gouvernement fédéral examine en profondeur et avec sérieux le rôle que jouent les municipalités dans le maintien de cette vision — et les conséquences nationales du siphonage de l'impôt foncier qui devrait rester dans le trésor municipal. Il est grand temps de mettre fin à une ère de délestage provincial et de report des investissements dans les infrastructures dont souffrent depuis trop longtemps nos collectivités, notre province et notre pays.

**Le sénateur Ringuette :** C'est une excellente allocution. D'autres sources nous ont indiqué que le gouvernement de l'Ontario s'était délesté de ses responsabilités sur les municipalités.

Vous indiquez, à la première page de votre exposé, que vous assurez au niveau municipal des programmes de services sociaux comme les prestations d'invalidité et les soins à long terme pour les personnes âgées.

**M. Reycraft :** C'est exact. Depuis la fin des années 1990 ou le début de notre décennie, les 445 municipalités de l'Ontario doivent assumer 20 p. 100 du coût des services et des prestations fournis aux résidents handicapés de la province et 50 p. 100 des coûts d'administration de ce programme. Le programme est conçu par le gouvernement provincial, administré par des fonctionnaires provinciaux; mais ce sont des impôts fonciers municipaux qui financent une partie du programme. Le seul lien entre les municipalités et le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées, ce sont les chèques que doivent signer les municipalités afin de couvrir une partie des coûts.

**Senator Ringuette:** What is the net percentage of property tax that the municipal governments receive after removing 20 per cent for the programs and 50 per cent for the administration of these programs? What is the net percentage that you keep on your property tax?

**Mr. Reycraft:** We keep 50 cents out of every property tax dollar that we collect to provide municipal services. The total value of property taxes collected by Ontario's 445 municipalities is roughly \$18 billion per year. Of that \$18 billion, \$6 billion is sent to school boards to provide elementary and secondary education. That is topped up by a provincial contribution as well. About \$3 billion of the \$18 billion is used to pay for health and social services like support for disabled individuals, social housing, ambulance services and other programs that in other provinces are paid for through sales and income taxes.

**Senator Ringuette:** You keep 50 per cent of the property tax, which includes the education tax.

**Mr. Reycraft:** That is right.

**Senator Ringuette:** How does that compare to the other provinces in regard to the property tax that the municipalities can keep?

**Mr. Reycraft:** I am not sure if I have seen that number. I can respond to your question most effectively by referring to something I said in my comments. We know from studies that have been done by Professor Harry Kitchen of Trent University in Peterborough, Ontario, that Ontarians pay on average \$237 per person more in taxes than the average across the country. If you take that \$237 and multiply it by the population of the province, which is about 12 million people, it comes close to \$3 billion.

**Senator Ringuette:** You have also indicated that you are negotiating with the provincial government on a new provincial and municipal fiscal framework. Does your negotiation include a per capita redistribution like the province of Ontario requested from the federal government?

**Mr. Reycraft:** Our negotiations have not advanced to that point yet. The premier announced the launch of the Provincial-Municipal Fiscal and Service Delivery Review last August during our annual general meeting in Ottawa. Negotiations through that review have been progressing, perhaps more slowly than we would like, but to this point the negotiations have tended to focus on the roles and responsibilities of the two orders of government rather than on the financial share, either on a per capita basis or any other basis. We have not really got down to the issue of discussing how the costs should be shared at this point.

**Senator Ringuette:** Have you looked at a per capita redistribution as a pre-emptive measure to suggest to the Province of Ontario? Have you studied that issue?

**Le sénateur Ringuette :** Quel est le pourcentage net des impôts fonciers que reçoivent les administrations municipales, une fois déduits 20 p. 100 pour les programmes et 50 p. 100 pour l'administration de ces programmes? Quel est le pourcentage de vos impôts fonciers que vous conservez?

**M. Reycraft :** Nous conservons 50 cents sur chaque dollar perçu en impôt foncier; cela va à la prestation de services municipaux. La valeur totale de l'impôt foncier perçu par les 445 municipalités de l'Ontario se chiffre à quelque 18 milliards de dollars par an. Sur ces 18 milliards, 6 milliards de dollars vont aux conseils scolaires, pour l'éducation élémentaire et secondaire, une contribution de la province s'y ajoutant. Environ 3 milliards de dollars sur ces 18 milliards de dollars vont au paiement de services de santé ou de services sociaux, tels le soutien aux personnes handicapées, le logement social, les services d'ambulance et d'autres programmes qui, dans d'autres provinces, sont financés par l'impôt sur le revenu et les taxes de vente.

**Le sénateur Ringuette :** Vous conservez 50 p. 100 de l'impôt foncier, ce qui inclut l'impôt pour l'éducation.

**M. Reycraft :** Effectivement.

**Le sénateur Ringuette :** Qu'en est-il dans les autres provinces? Quelle part de l'impôt foncier les municipalités conservent-elles?

**M. Reycraft :** Je ne suis pas sûr d'avoir vu ce chiffre. La meilleure façon pour moi de répondre à votre question est de vous renvoyer à quelque chose que j'ai dit dans mes commentaires. Des études effectuées par le professeur Harry Kitchen, de Trent University, à Peterborough, en Ontario, montrent que les Ontariens paient en moyenne 237 \$ de plus par personne en impôt que la moyenne au Canada. Si vous prenez ces 237 \$ supplémentaires et si vous les multipliez par la population de la province, soit environ 12 millions de personnes, vous arrivez à un total s'approchant de 3 milliards de dollars.

**Le sénateur Ringuette :** Vous avez également dit que vous êtes en train de négocier un nouveau cadre fiscal provincial-municipal avec le gouvernement provincial. Vos négociations comprennent-elles une redistribution par habitant, comme celle que la province de l'Ontario a demandée au gouvernement fédéral?

**M. Reycraft :** Nos négociations n'en sont pas encore là. Le premier ministre a annoncé le lancement d'un examen de la fiscalité et de la prestation des services provinciaux et municipaux en août dernier, lors de notre assemblée générale annuelle à Ottawa. Nos négociations ont progressé dans le cadre de cet examen, peut-être plus lentement que nous l'aurions espéré, mais pour l'instant, les négociations portent principalement sur les fonctions et responsabilités des deux ordres de gouvernement plutôt que sur le partage financier, que ce partage se fonde sur le nombre d'habitants ou sur d'autres critères. Nous n'en sommes pas encore arrivés à la question de savoir comment les coûts devraient être partagés.

**Le sénateur Ringuette :** Avez-vous envisagé de proposer à la province de l'Ontario une redistribution par habitant à titre de mesure préventive? Avez-vous examiné cette question?



**Brian Rosborough, Director of Policy, Association of Municipalities of Ontario:** In terms of the provincial-municipal fiscal relationship in Ontario, there is no stable funding that the province provides to municipalities to assist with their responsibilities. Rather, we have a structural imbalance based on cost sharing for social programs, including welfare and disability benefits, whereby municipalities are providing a net subsidy to the province in terms of operating costs. Our discussions will focus on improving the structural fiscal relationship between the province and municipalities, and to the greatest extent possible, to relieve us of cost-sharing responsibilities for programs that in other provinces and territories are fully funded by the province instead of municipalities.

The province does have a funding program called the Ontario Municipal Partnership Fund, but it is designed largely as a mitigation tool to offset some of the problems associated with our structural cost-sharing arrangements.

**Senator Ringette:** I understand. I do not want to take all the time. I am sure my colleagues have a few more questions. If time permits, I will come back.

**Senator Eggleton:** I would like to ask you about uploading. You have talked about downloading and the burden it placed on municipalities. Are you engaged in an effort for uploading? I did not see it mentioned in your brief.

**Mr. Reycraft:** That will be an important part of the outcome of our current fiscal review with the provincial government. Our focus is on the cost of services that are generally funded by the provincial and territorial governments in other parts of the country, not on the delivery of those services.

One positive outcome of the downloading that occurred in the late 1990s during the Harris government's time in power here in Ontario is that municipalities are now delivering services. For example, land ambulances used to be delivered by the province in most parts of Ontario prior to the downloading that occurred. Municipalities are able to deliver that service in a more effective and efficient manner than the provincial government simply because they know the demographic and geographic realities of their municipalities and can plan for the location of stations and the deployment of paramedics in a way that did not occur while the provincial government was delivering the service.

We are not opposed to municipalities delivering provincial services for the provincial government. It is paying for them that is our challenge.

**Senator Eggleton:** I understand that. You need the resources. There are at least a couple of models of how resources can be expanded by the federal government. The previous government

**Brian Rosborough, directeur des politiques, Association des municipalités de l'Ontario :** En ce qui concerne la relation fiscale provinciale-municipale en Ontario, la province n'offre pas de financement stable aux municipalités pour les aider à s'acquitter de leurs responsabilités. Il existe par conséquent un déséquilibre structurel en fonction du partage des coûts des programmes sociaux, y compris les prestations d'aide sociale et d'invalidité, ce qui fait en sorte que les municipalités fournissent à la province une subvention nette au titre des coûts de fonctionnement. Nos négociations porteront sur les moyens d'améliorer la relation fiscale structurelle entre la province et les municipalités et, dans toute la mesure du possible, d'éliminer notre responsabilité en matière de partage des coûts à l'égard de programmes qui, dans d'autres provinces et territoires, sont entièrement financés par la province, plutôt que par les municipalités.

La province dispose d'un programme de financement que l'on appelle le Fonds de partenariat municipal de l'Ontario, mais ce programme est conçu principalement en vue d'atténuer certains des problèmes liés à nos structures de partage des coûts.

**Le sénateur Ringette :** Je comprends. Je ne veux pas monopoliser tout notre temps. Je suis sûre que mes collègues ont d'autres questions à poser. Si nous en avons le temps, j'y reviendrai plus tard.

**Le sénateur Eggleton :** J'ai une question au sujet du délestage. Vous avez parlé du délestage des responsabilités provinciales vers les municipalités et du fardeau que cela a imposé à ces dernières. Avez-vous entrepris un délestage inverse? Je n'en ai pas vu de mention dans votre mémoire.

**M. Reycraft :** C'est l'un des résultats importants qu'aura l'examen fiscal que nous faisons actuellement conjointement avec le gouvernement provincial. Nous nous concentrons sur le coût des services qui sont généralement financés par les gouvernements provinciaux et territoriaux ailleurs au Canada, et non sur la prestation de ces services.

L'un des effets positifs du délestage qui s'est fait à la fin des années 1990, par le gouvernement Harris, alors qu'il était au pouvoir en Ontario, c'est que les municipalités peuvent maintenant offrir des services. Par exemple, avant ce délestage, les services d'ambulance terrestre étaient offerts par la province dans la plupart des régions de l'Ontario. Les municipalités sont toutefois en mesure d'offrir ce service de façon plus efficace et plus efficiente que le gouvernement provincial, pour la simple raison qu'elles connaissent les facteurs démographiques et géographiques de leur territoire et qu'elles peuvent ainsi planifier l'emplacement des postes et le déploiement des auxiliaires médicaux mieux que ne le faisait le gouvernement provincial lorsqu'il était chargé de ce service.

Nous ne nous opposons pas à ce que les municipalités prennent en charge la prestation de services provinciaux pour le gouvernement provincial. Ce qui nous dérange, c'est de payer ces services.

**Le sénateur Eggleton :** Je comprends cela. Vous avez besoin de ressources. Il existe au moins deux modèles quant à la façon dont le gouvernement fédéral peut accroître ses ressources. Le

had the New Deal for Cities. It was quite hands-on in terms of the provision of different infrastructure funds, tripartite agreements, et cetera.

There is also a body of thought in the current federal government that a greater emphasis should not be on the hands-on aspect of things. The arrangements should be less hands-on but involve more the provision of additional resources to the provinces as part of a vertical rebalancing. By doing that, then the provinces would have the responsibility. Both theories respect the constitutional arrangement, I might add.

Do you have any thoughts on the federal government becoming more or less involved in infrastructure and other municipal urban issues?

**Mr. Reycraft:** I will make a couple of points. First, municipalities are very appreciative of the full GST rebate implemented by the Martin government in Canada. That extra GST money is being used across the country to help deliver municipal services and to build and replace infrastructure. We also appreciate the federal gas tax rebate, which is still being ramped up to its 5 cents a litre level across the country. That reaches its maximum in 2009-10. We are pleased that the current government has extended that for an additional four years.

The federal gas tax model is one that could and should be emulated with other programs. It has a flexibility that makes it work well. For example, in Ontario, the gas tax money goes directly from the Government of Canada to our association and to the City of Toronto. We in turn, as an association, distribute it to the other 444 municipalities across the province. That works well. We have a direct line of communication with those municipalities. We work with them to ensure that they respect the principles of the program and the terms of the contract that we have entered into with the federal government and that the municipalities in turn have entered into with us. I believe there is a similar arrangement in British Columbia with their municipal association. On the other hand, the program has the flexibility to allow different arrangements in other provinces where the relationship between municipalities and the provincial government is different than in Ontario.

The direct, hands-on approach that has occurred here in Ontario with the federal government through the gas tax program is a good one and the federal government would be well-advised to instill the same flexibility in future funding programs so that they can deal with them appropriately in the 10 provinces and two territories.

**Senator Eggleton:** I can understand your inclination towards funding that is unconditional or has limited conditions, but there is the question of accountability when funding is being provided by the federal level of government.

gouvernement précédent avait mis en place le nouveau pacte pour les villes. Ce nouveau pacte permettait d'offrir directement des fonds destinés à l'infrastructure, des ententes tripartites et d'autres mesures.

Il existe également au sein du gouvernement fédéral actuel une école de pensée selon laquelle il ne faut pas accorder autant d'importance à l'intervention directe. Les ententes devraient prévoir moins d'interventions directes mais accorder davantage de ressources supplémentaires aux provinces dans le cadre d'un rééquilibrage vertical. Ainsi, ce sont les provinces qui assumeraient la responsabilité. Je dois ajouter que les deux théories respectent le régime constitutionnel.

Que pensez-vous de l'idée que le gouvernement fédéral soit plus ou moins engagé dans des dossiers municipaux urbains comme l'infrastructure, par exemple?

**M. Reycraft :** J'ai deux réponses à cela. Pour commencer, les municipalités sont très reconnaissantes du remboursement entier de la TPS mis en place par le gouvernement Martin au Canada. L'argent supplémentaire qui est ainsi accordé est utilisé partout au Canada pour faciliter la prestation des services municipaux et pour construire et remplacer l'infrastructure. Nous sommes également très heureux du remboursement de la taxe fédérale sur le carburant, qui est encore en train d'augmenter progressivement pour atteindre son niveau de 5 ¢ le litre partout au pays. Ce maximum sera atteint en 2009-2010. Nous sommes très satisfaits de ce que le gouvernement actuel a prolongé cette mesure pendant quatre années supplémentaires.

D'autres programmes pourraient et devraient s'aligner sur le modèle de la taxe fédérale sur le carburant. C'est un modèle souple qui donne de bons résultats. En Ontario, par exemple, l'argent de cette taxe est versé directement par le gouvernement du Canada à notre association et à la Ville de Toronto. En tant qu'association, nous distribuons à notre tour cet argent aux 444 municipalités de la province. Cela fonctionne bien. Nous avons un canal direct de communication avec ces municipalités. Nous travaillons de concert avec elles pour veiller au respect des principes du programme et des modalités du contrat que nous avons signé avec le gouvernement fédéral et que les municipalités ont signé avec nous. Je crois qu'il existe des mesures semblables en Colombie-Britannique en ce qui concerne leur association des municipalités. En outre, le programme est suffisamment souple pour permettre que d'autres dispositions soient prises dans d'autres provinces où la relation avec les municipalités et le gouvernement provincial est différente de celle qui existe en Ontario.

L'approche directe adoptée par le gouvernement fédéral en Ontario par le truchement du Programme de la taxe sur le carburant est efficace, et le gouvernement fédéral aurait intérêt à permettre que ces futurs programmes de financement possèdent la même souplesse afin qu'ils puissent s'appliquer convenablement dans les dix provinces et les deux territoires.

**Le sénateur Eggleton :** Je comprends que vous préféreriez un financement inconditionnel ou assorti de conditions limitées, mais lorsque le gouvernement fédéral accorde un financement, il faut toujours tenir compte de la reddition de comptes.



I know Toronto is not currently a member of your association, but the Mayor of Toronto and the big city mayors have suggested 1 cent from the GST. It raises the question of accountability as well. Should that kind of a formula be pursued or should there be a formula that allows municipalities to take some tax room but make the decision themselves and take direct accountability for it? I am not sure how that would be administered amongst your 440 municipalities.

**Mr. Reycraft:** Accountability is achieved with the federal gas tax program through the contracts that AMO and the City of Toronto have entered into with the federal government. In our case, we have contracts with our 444 municipalities to which we direct the funding. They must provide us with audited statements showing how those gas tax funds were used so that we can ensure that they are used in a manner that reflects the principles of the program. There is full accountability there. The same kind of accountability could be achieved if the federal government were to agree to the request of the Mayor of Toronto and the Big City Mayors Caucus of the Federation of Canadian Municipalities to flow 1 cent of the GST to the municipalities. It is not necessary to create another structure in order to achieve accountability within such a program, and that would have to occur if municipalities were to use the tax rule that might be created to increase their resources. It would be better to use the existing structures so that we can use all of those dollars to provide services and to build infrastructure instead of using them to pay for administration.

**Senator Ringuette:** What is the formula for redistribution of the gas tax fund to your municipal membership?

**Mr. Reycraft:** It is distributed on a per capita basis based on information in the 2001 census from Statistics Canada. In that way, municipalities know today not only how much money they received in 2005 and 2006 and how much they will receive in 2007 but also how much they will receive right through to 2013 and 2014. That allows municipalities to plan ahead, and those that have urgent needs for new infrastructure can proceed with building that infrastructure, debt finance it and know that the revenue will be forthcoming to help them pay for the infrastructure development. In other municipalities where the needs are not so urgent, the money can go into a reserve fund for future infrastructure requirements.

**Senator Murray:** I was born in Nova Scotia and like many Nova Scotians, I went down the road to Ontario and was appointed to the Senate. Is this a great country or what?

We have had a fair discussion in recent meetings along the lines that Senator Eggleton raised on tax room or revenue sharing, or whatever it will be. My bias is in favour of as little conditionality as possible. However, I am coming around to the view expressed by some of our witnesses that the better way to proceed would be

Je sais que la ville de Toronto n'est pas actuellement membre de votre association, mais son maire et ceux des grandes municipalités ont proposé le versement d'un cent sur la TPS. Cela soulève également la question de la reddition de comptes. Faudrait-il adopter une telle formule ou devrait-on mettre en place une mesure qui permette aux municipalités de réserver une marge fiscale, mais de prendre la décision elle-même et d'en assumer la responsabilité directe? Je ne sais pas très bien comment cela pourrait être administré par vos 440 municipalités.

**M. Reycraft :** En ce qui concerne le Programme de la taxe fédérale sur le carburant, la reddition de comptes se fait au moyen des contrats que l'AMO et la Ville de Toronto ont signés avec le gouvernement fédéral. En ce qui nous concerne, nous avons des contrats avec les 444 municipalités auxquelles nous distribuons les fonds. Elles sont tenues de nous fournir des états financiers vérifiés indiquant à quoi l'argent de cette taxe a été utilisé afin que nous puissions garantir que cet argent a servi selon les principes du programme. Il y a donc reddition de comptes pleine et entière. La même responsabilité pourrait être réalisée si le gouvernement fédéral faisait droit à la demande du maire de Toronto et du caucus des maires des grandes villes de la Fédération canadienne des municipalités pour qu'un cent de la TPS soit versé aux municipalités. Il n'est pas nécessaire de mettre en place une nouvelle structure pour qu'il y ait reddition de comptes dans un tel programme, alors que ce serait le cas si les municipalités appliquaient la règle fiscale qui pourrait être mise en œuvre pour qu'elles puissent augmenter leurs ressources. Il vaudrait mieux avoir recours aux structures qui existent déjà afin que nous puissions tous utiliser cet argent pour offrir des services et construire l'infrastructure, au lieu de l'utiliser au paiement de frais d'administration.

**Le sénateur Ringuette :** Selon quelle formule l'argent du fonds de la taxe sur le carburant est-il redistribué aux municipalités membres de votre association?

**M. Reycraft :** Il est distribué en fonction du nombre d'habitants, selon les renseignements tirés du recensement 2001 de Statistique Canada. Ainsi, les municipalités savent déjà dès maintenant non seulement combien elles recevront en 2005 et 2006, combien elles recevront en 2007, mais aussi combien elles recevront jusqu'en 2013 et 2014. Les municipalités sont ainsi en mesure de planifier, et celles qui ont des besoins urgents en matière d'infrastructures nouvelles peuvent construire cette infrastructure en empruntant pour le faire, sachant qu'elles recevront plus tard de l'argent pour payer cette nouvelle infrastructure. Dans d'autres municipalités dont les besoins ne sont pas aussi urgents, l'argent peut être versé dans un fonds de réserve pour servir à des besoins ultérieurs dans ce domaine.

**Le sénateur Murray :** Je suis né en Nouvelle-Écosse, et comme bon nombre de Néo-Écossais, je suis venu vivre en Ontario et j'ai été nommé au Sénat. Quel pays, n'est-ce pas?

Nous avons eu une bonne discussion dans nos dernières réunions sur le sujet abordé par le sénateur Eggleton, c'est-à-dire la marge fiscale, le partage des revenus, ou toute autre formule. Pour ma part, j'aurais tendance à préférer qu'il y ait aussi peu de conditions que possible. Cependant, j'en arrive à croire ce qu'on

to provide tax room and have municipalities impose the tax and account for it. I would not worry too much about the objection that you raised, which is one of administration. We would have to do a deal with the provinces and I presume the collection arrangements would continue as they exist, but you would simply have to impose the tax.

My understanding of the way in which the gas tax transfer works is obviously incomplete. Mr. Reycraft, you said in your opening statement that it is entitlement-based rather than application-based and you talked about its flexibility. However, when representatives from the Federation of Canadian Municipalities were before the committee, they asked that it be made permanent with an escalator to protect its value over time, which is your position also, and that the federal government expand project eligibility criteria for the gas tax transfer. This would enable municipal governments to put their share of gas tax funds toward local priorities, such as transit systems or water systems, as currently allowed, or for newly eligible projects, such as sports facilities, libraries, parks or other social infrastructure. My impression from their brief is that they believe there is insufficient flexibility in the way this operates. Am I missing something?

**Mr. Reycraft:** No, I do not think you are missing anything. When I talked about flexibility, I was referring to flexibility on the part of the federal government to deal with the provinces and the territories. Currently, there is more flexibility in the gas tax program than there was when it was initially introduced. Initially, large municipalities in Ontario were not permitted to use that gas tax to fund roads and bridges. The current government has removed that restriction so that municipalities can use it for those purposes. The reality is that in Ontario's 445 municipalities there have been significant differences in priorities. Some municipalities have made water and waste water systems their top priority, so there is not a need for great investment in roads and bridges infrastructure.

**Senator Murray:** That reinforces my bias in favour of un-conditionality.

**Mr. Reycraft:** Yes, if it is unconditional, municipalities can invest it where they find their greatest need. It does not restrict municipalities that have made a particular area their top priority if that is the condition attached to it. I should also point out that with respect to municipal revenues, our big concern in Ontario is the fact that our property taxes are higher than those in the rest of the country. We are concerned about that for two reasons. First, it makes us uncompetitive vis-à-vis the other jurisdictions in terms of trying to attract new development to Ontario. Second, it is the wrong kind of tax to be the highest in the country. Property taxes

dit certains de nos témoins, c'est-à-dire que la meilleure façon de procéder serait de prévoir une marge fiscale, de laisser les municipalités imposer des impôts et en rendre compte. Je ne suis pas trop préoccupé par votre objection, c'est-à-dire la question de l'administration. Il faudrait pour cela signer une entente avec les provinces, et je suppose que les mesures de recouvrement continueraient d'être les mêmes, mais les municipalités lèveraient tout simplement un impôt.

Je ne comprends pas parfaitement comment fonctionne le transfert de la taxe sur le carburant. Monsieur Reycraft, vous avez dit dans votre déclaration liminaire que ce financement se fonde sur des droits plutôt que sur des demandes, et vous avez parlé de la souplesse de ce programme. Mais les représentants de la Fédération canadienne des municipalités qui ont comparu devant notre comité ont demandé à ce que ce programme devienne permanent, qu'il soit doté d'une clause d'indexation pour protéger sa valeur future, ce qui est également votre opinion, et que le gouvernement fédéral étende les critères d'admissibilité des projets au transfert de la taxe sur le carburant. De cette façon, les administrations municipales pourraient investir leur part des fonds de la taxe sur le carburant dans des priorités locales, par exemple des réseaux d'eau potable ou des réseaux de transport en commun, comme cela est actuellement autorisé, ou dans d'autres nouveaux projets admissibles, par exemple des installations sportives, des bibliothèques, des parcs ou d'autres éléments d'infrastructures sociales. À la lecture du mémoire de la fédération, j'ai eu l'impression que ses membres jugeaient insuffisante la souplesse du fonctionnement de ce programme. Aurais-je mal compris?

**M. Reycraft :** Non, je ne crois pas que vous ayez mal compris. Quand j'ai parlé de souplesse, je parlais de la souplesse dont dispose le gouvernement fédéral pour traiter avec les provinces et les territoires. À l'heure actuelle, le programme de la taxe sur l'essence est plus souple qu'il ne l'était au moment de sa mise en place. Initialement, les grandes municipalités de l'Ontario n'étaient pas autorisées à utiliser l'argent de cette taxe pour financer la construction de routes et de ponts. Le gouvernement actuel a éliminé cette interdiction, de sorte que les municipalités peuvent maintenant utiliser cet argent à cette fin. Le fait est que les priorités sont bien différentes dans les 445 municipalités de l'Ontario. Certaines municipalités ont accordé la priorité absolue à leur réseau d'eau potable et d'égout, ce qui fait qu'elles n'ont pas besoin de grands investissements dans l'infrastructure des ponts et chaussées.

**Le sénateur Murray :** Cela vient renforcer ma préférence pour l'absence de conditions.

**M. Reycraft :** Effectivement, s'il n'y a pas de conditions, les municipalités peuvent investir en fonction de leurs besoins les plus grands. Celles qui ont choisi leur grande priorité ne sont pas limitées par les conditions qui assortiraient ce financement. En ce qui concerne les revenus des municipalités, je me dois de signaler que notre grande préoccupation, en Ontario, c'est que nos impôts fonciers sont plus élevés que partout ailleurs au Canada. Cela nous inquiète pour deux raisons. Premièrement, cela nuit à notre compétitivité avec les autres provinces pour ce qui est d'attirer de nouveaux projets en Ontario. Deuxièmement, si nous devons



are regressive in that they force low-income and middle-income Ontarians to pay a much higher percentage of their income in taxes than other Ontarians pay. A greater reliance on income tax revenues and sales tax revenues, which the other two orders of government have, is a much fairer way to provide financial resources to governments.

**Senator Murray:** What would the effect be on property taxes if some of your recommendations were implemented by the federal government?

**Mr. Raycraft:** We believe that ultimately they would result in a lowering of taxes. In Ontario, because municipalities have had to pay more than \$3 billion per year for health and social services, social services have been unable to invest that amount of money in infrastructure. Some municipalities have done a better job than others in doing that. Municipalities whose infrastructure is in good shape would be able to use that additional revenue to lower their tax rates. Other municipalities that have pressing infrastructure needs would be able to use that money to meet those needs and, once that is done, they would be able to lower their taxation rates. Ultimately, we want to see property taxes in Ontario compare more closely to those in the rest of the country, which means that they have to be lowered in Ontario.

**Senator Murray:** Do you agree with the Federation of Canadian Municipalities that Canada's public transit systems need \$20 billion in new capital investment by 2010 and that the federal government ought to develop a national transit strategy to meet those needs?

**Mr. Raycraft:** Our constituents are Ontario's municipalities. We have not taken a close look at the national situation but in Ontario there are pressing needs for infrastructure improvements, in particular in the Greater Toronto and Ottawa areas, where population density is the greatest. Anyone who drives in those area, in particular in the morning or late afternoon rush hours, sees the evidence of that in spades.

**Senator Murray:** I appreciate that; however, on page 4 of your presentation, you say that AMO supports a flexible national framework that allows programs to be tailored to meet the needs of individual jurisdictions. Indeed, that is part of what makes the federal gas tax so successful. When you talk about individual jurisdictions, I take it you are talking about the province and the municipalities.

I want to know whether you would support policies that are tailored and make a distinction between large agglomerations and smaller ones.

One of the problems that federal policy-makers have faced in developing policies to meet the urgent needs of some of the large metropolitan areas is that the minute you do that, there is a demand that those policies not be tailored to those areas but rather be designed in such a way that everyone can take advantage of them. The minute I bring up the problems of

avoir un impôt le plus élevé au pays, il vaudrait mieux que ce ne soit pas celui-là. Les impôts fonciers sont régressifs puisqu'ils obligent les Ontariens à faible et moyen revenu à payer une part plus grande de leurs revenus en impôt que les autres Ontariens. Il est plus juste pour financer le gouvernement de compter davantage sur les impôts sur le revenu et les taxes de ventes, comme le font les deux autres ordres de gouvernement.

**Le sénateur Murray :** Si le gouvernement fédéral décidait d'appliquer vos recommandations, quel en serait l'effet sur les impôts fonciers?

**M. Raycraft :** Nous croyons que cela aurait pour effet de réduire ces impôts, au bout du compte. En Ontario, puisque les municipalités doivent verser plus de trois milliards de dollars par année au titre des soins de santé et des services sociaux, elles ont été empêchées d'investir ces sommes dans l'infrastructure. Certaines ont réussi mieux que d'autres à le faire. Celles dont l'infrastructure est en bon état pourraient affecter ces revenus supplémentaires à réduire leur taux d'imposition. D'autres qui ont des besoins pressants en infrastructure seraient ainsi en mesure d'utiliser cet argent pour répondre à ces besoins et, une fois que ces besoins seraient satisfaits, elles pourraient réduire leur taux d'imposition. En fin de compte, nous souhaitons que les impôts fonciers en Ontario soient alignés de plus près sur ceux qui sont payés dans le reste du pays, ce qui signifie qu'ils doivent être réduits en Ontario.

**Le sénateur Murray :** Êtes-vous d'accord avec la Fédération canadienne des municipalités, selon laquelle les réseaux de transport en commun du Canada nécessitent un investissement en capitaux frais de 20 milliards de dollars d'ici 2010, et selon laquelle le gouvernement fédéral devrait élaborer une stratégie nationale du transport en commun pour répondre à ces besoins?

**M. Raycraft :** Nos commettants sont les municipalités de l'Ontario. Nous n'avons pas examiné de près la situation à l'échelle nationale, mais en Ontario, il existe des besoins pressants pour ce qui est d'améliorer l'infrastructure, surtout dans les régions métropolitaines de Toronto et d'Ottawa, où l'on trouve la plus grande densité démographique. C'est d'une grande évidence pour tous ceux qui conduisent dans ces zones, surtout aux heures de pointe du matin et de l'après-midi.

**Le sénateur Murray :** Je comprends cela; cependant, vous dites à la page 4 de votre texte que l'AMO appuie un cadre national souple permettant d'adapter les programmes aux besoins de chaque ordre de gouvernement. En fait, c'est en partie cela qui fait que la taxe fédérale sur le carburant est une telle réussite. Quand vous parlez des ordres de gouvernement, je suppose qu'il s'agit des provinces et des municipalités.

J'aimerais savoir si vous appuieriez des politiques qui établiraient une distinction entre les grandes agglomérations et les plus petites.

L'un des problèmes auxquels sont confrontés les décideurs fédéraux, lorsqu'ils élaborent des politiques pour répondre aux besoins urgents de certaines grandes métropoles, c'est que dès que ces politiques sont mises en place, on demande à ce que ces politiques ne soient pas adaptées uniquement aux métropoles, mais plutôt qu'elles soient conçues afin que tout le monde puisse

Toronto, my friend here from Edmundston, New Brunswick, says, "What about us?" Do you think you could keep your organization together and united if the federal government, or even provincial governments, made clear distinctions between the needs of municipalities of various sizes, to begin with, but also with different social and economic conditions?

**Mr. Reycraft:** The answer to your question of whether I think we can keep our 445 municipalities together is yes, I do. However, it is not a one-size-fits-all kind of situation. I believe the City of Toronto is using all of its gas tax revenue to fund transit programs. In small town and rural Ontario, though, our roads and bridges are our transit system and the gas tax program allows us to direct the new funds to assist with those programs. That kind of flexibility provides a system or a structure that works very well. I am not sure whether I have answered your question; if you want to take another shot at it, I will try again.

**Senator Murray:** The point I wanted to make is that fairness and equality of treatment do not necessarily mean identity of treatment. I think policies have to be tailored to take into account considerable differences between the needs and conditions of large agglomerations and smaller municipalities. As you know, most of our immigrants are going to several huge agglomerations and there are problems of a social and legal nature that vary greatly. I think that in trying to design some useful national policy we have to take account of that.

**Mr. Reycraft:** I think we agree on that point, Senator Murray.

**The Deputy Chairman:** You said that the Province of Ontario admitted that municipal property tax really was not the greatest thing for Ontario's future prosperity. Could you explain why they have limited means to provide alternatives and how you see that?

My second question picks up on Senator Murray's question about the national framework. In regard to the Building Canada Fund in the last budget, you said that the interest of Canada's municipalities may be overtaken by those of their provincial and territorial jurisdictions. Could you explain that?

**Mr. Reycraft:** With respect to your first question, I was referring to the fiscal imbalance that Premier McGuinty had referred to over the last couple of years. He was referring to the relationship between the provincial government here in Ontario and the Government of Canada. His argument was that Ontario was receiving less per capita for health and post-secondary education services than other provinces were. The federal government in the most recent budget has to some extent addressed that, and Premier McGuinty has acknowledged that as an important step forward, because it will provide the provincial government with additional federal revenues,

en bénéficier. Dès que je parle des problèmes de Toronto, mon collègue d'Edmundston, au Nouveau-Brunswick, me dit qu'il y a des problèmes chez lui aussi. Croyez-vous que votre organisation pourrait demeurer unie si le gouvernement fédéral ou même les gouvernements provinciaux faisaient une distinction claire entre les municipalités de diverses tailles, en fonction de leurs besoins pour commencer, mais aussi de leurs différentes conditions sociales et économiques?

**M. Raycraft :** Pour répondre à votre question, il est essentiel, effectivement, que nos 445 municipalités demeurent unies. Cependant, ce problème ne nécessite pas une solution uniforme. La Ville de Toronto, je crois, utilise tout l'argent qu'elle reçoit de la taxe sur les carburants pour financer des programmes de transport en commun. Dans les petites villes et les localités rurales de l'Ontario, par contre, ce sont les routes et les ponts qui sont notre réseau de transport en commun, et le programme de la taxe sur les carburants nous offre des capitaux frais pour aider ces programmes. Grâce à cette souplesse, nous avons un système ou une structure qui donne de bons résultats. Je ne suis pas certain d'avoir répondu à votre question; si vous voulez la préciser, j'essaierai d'y répondre à nouveau.

**Le sénateur Murray :** Ce que je voulais dire, c'est qu'un traitement égal et équitable ne signifie pas nécessairement un traitement identique. Les politiques doivent pouvoir tenir compte des différences considérables qui existent entre les besoins et les situations des grandes agglomérations et ceux des plus petites municipalités. Comme vous le savez, la plupart de nos immigrants s'orientent vers plusieurs grandes agglomérations, et il existe des différences considérables de nature sociale et légale dans les provinces. À mon avis, si nous voulons concevoir une politique nationale utile, nous devons tenir compte de ce facteur.

**M. Raycraft :** Je pense que nous sommes d'accord là-dessus, sénateur Murray.

**La vice-présidente :** Vous avez dit que la Province de l'Ontario avait admis que les impôts fonciers municipaux ne sont pas la meilleure chose pour favoriser la prospérité future de l'Ontario. Pourriez-vous expliquer pourquoi il existe des moyens limités d'offrir des solutions de rechange et de quelle façon vous voyez cela?

Ma deuxième question revient à celle du sénateur Murray au sujet du cadre national. Vous avez dit, à propos du Fonds Chantiers Canada annoncé dans le dernier budget, que les intérêts des municipalités canadiennes pourraient venir après ceux des provinces et des territoires. Pouvez-vous m'expliquer?

**M. Raycraft :** Pour répondre à votre première question, je parlais de déséquilibre fiscal dont le premier ministre McGuinty a fait mention ces dernières années. Il parlait de la relation entre le gouvernement provincial de l'Ontario et le gouvernement du Canada. Selon lui, l'Ontario recevait un montant par habitant moins élevé que les autres provinces pour ce qui est des services d'éducation postsecondaire et de santé. Dans son dernier budget, le gouvernement fédéral a, dans une certaine mesure, réglé le problème; le premier ministre McGuinty a reconnu qu'il s'agissait d'une étape importante, parce qu'elle fournit au gouvernement provincial des recettes fédérales additionnelles, ce qui devrait



which should improve their capacity to deal with the provincial-municipal fiscal imbalance in Ontario. Because Ontario will now, and in the next few years, get an increasing amount in federal transfers, their capacity to deal with our problem should be greater. That is what I was referring to when I talked about the limited ability of the provincial government to deal with the provincial-municipal fiscal imbalance.

Your second question dealt with the Building Canada Fund. Our concern is that, at this point, it is not clear how much of that money is to be used by the provincial government for infrastructure projects that it wants to proceed with and how much of it will actually be flowed to municipalities in the form of a municipal-rural infrastructure fund or other infrastructure funding. It is not clear to us how much of that money will actually end up going to municipalities and we are concerned about that.

**Senator Mitchell:** My questions relate to environmental issues, the emergence more and more of Kyoto and the issues that that raises for all levels of government.

Mr. Reycraft, could you comment on whether meeting Kyoto standards is becoming a policy consideration or has progressed even to policy initiatives in your organization amongst your municipalities? Second, if that is the case, are municipalities are seeing these initiatives as savings or as costs? Third, what involvement might the federal government take and under what kind of structure to facilitate initiatives in that area?

**Mr. Reycraft:** I think it is an understatement to say that governments of all orders all across this country have been demonstrating growing concern about environmental issues. We all subscribe to the principles behind the Kyoto agreement, and I think we all recognize the need for Canadians and for all governments in Canada to acknowledge the negative impact we have been having on our environment and change our ways to far better respect the environment. We are seeing municipalities right across the country make changes around waste disposal and energy sources and in other ways to change their habits and their methods. Hopefully we diminish the negative impact we are having on our environment and eventually slow down the rate of climate change that we are experiencing.

**Senator Mitchell:** I would emphasize that point. I was taken by the point that you made in your presentation that Canada has an international reputation for being one of the best countries of the world in which to live. You said that in large part, this is due to the quality of life found in the cities and towns that make up Canada. Internationally, environmental issues are becoming evermore prominent and our ability to respond effectively to those issues will contribute to or diminish our international reputation. Quality of life is a huge consideration with respect to municipal policy generally, but also with respect to the environment.

augmenter sa capacité de régler la question du déséquilibre fiscal provincial-municipal en Ontario. Étant donné que les transferts fédéraux de l'Ontario augmenteront maintenant et au cours des prochaines années, la capacité du gouvernement provincial de régler notre problème s'en trouvera accrue. C'est ce que je voulais dire lorsque j'ai parlé de la capacité limitée du gouvernement provincial de régler le déséquilibre fiscal provincial-municipal.

Votre deuxième question portait sur le Fonds Chantiers Canada. À l'heure actuelle, nous sommes préoccupés du fait que nous ne savons pas quelle partie de cet argent sera utilisé par le gouvernement provincial pour réaliser les projets d'infrastructure qu'il souhaite entreprendre et quelle partie sera en réalité remise aux municipalités, sous forme de fonds d'infrastructure municipal-rural ou d'une autre forme de financement pour les infrastructures. Nous ne savons pas quelle partie de cet argent se retrouvera réellement dans les coffres des municipalités; c'est ce qui nous préoccupe.

**Le sénateur Mitchell :** Mes questions portent sur des problèmes environnementaux, sur l'émergence constante de Kyoto et sur les questions que cela peut soulever à tous les ordres de gouvernement.

Monsieur Raycraft, pouvez-vous nous dire si l'atteinte des objectifs de Kyoto devient un facteur stratégique ou si elle a mené à des initiatives stratégiques dans votre organisation, parmi vos municipalités? Deuxièmement, si c'est le cas, les municipalités voient-elles ces initiatives comme des économies ou comme des coûts à encourir? Troisièmement, quelle pourrait être la participation du gouvernement fédéral et quelle pourrait en être la structure pour faciliter les initiatives dans ce domaine?

**M. Raycraft :** Selon moi, dire que les questions environnementales sont de plus en plus au cœur des préoccupations de tous les gouvernements au pays est un euphémisme. Nous adhérons tous aux principes sous-tendant l'accord de Kyoto, et je pense que nous reconnaissons tous qu'il faut que les Canadiens et tous les gouvernements au Canada reconnaissent les effets négatifs que nous avons sur notre environnement et changent leur façon de faire afin de mieux respecter l'environnement. Des municipalités de partout au pays modifient leur processus d'élimination des déchets, leurs sources d'énergie et, plus généralement, leurs habitudes et leurs méthodes. Nous espérons ainsi réduire les effets négatifs que nous avons sur notre environnement et, au bout du compte, ralentir les changements climatiques que nous voyons actuellement.

**Le sénateur Mitchell :** Je mettrais l'accent sur cet argument. J'ai été frappé par ce que vous avez dit pendant votre exposé, c'est-à-dire que le Canada a la réputation, à l'échelle internationale, d'être l'un des meilleurs pays au monde où il fait bon vivre. Vous avez dit que cette réputation est largement tributaire de la qualité de vie dans les villes et les municipalités canadiennes. À l'échelle internationale, les questions environnementales sont de plus en plus importantes et notre capacité de réagir efficacement face à ces questions renforcera ou affaiblira notre réputation sur la scène internationale. La qualité de vie est essentielle dans le cadre des politiques municipales en général, mais également pour ce qui touche l'environnement.

**Senator Stratton:** It is interesting that we are talking about Kyoto because it is a challenge, as you say, that we are all facing across the country and globally. It is also interesting to see what is happening at the municipal level. Generally speaking, that is where it starts, and then it grows to the province and to the federal government.

Our problem right now is that we are 32 per cent above the Kyoto requirements. In order to meet those requirements, we would need dramatic reductions. In terms of reductions, how long do you think it should take you, as a group of municipalities, to achieve what you think needs to be done?

If we try to achieve Kyoto in the near term, it would be economically disastrous for the country and for the municipalities and cities in which we live. In a realistic way, how can we achieve what needs to be done, in your view?

**Mr. Rosborough:** I do not claim to be an expert by any means and we have not done an assessment of what it would mean for Ontario's municipalities to comply with Kyoto provisions in the near term. A significant concern for Ontario's municipalities is the ability to adapt and change practices so that our communities can mitigate the impacts of climate change as well. That will have an impact on land use planning, on our ability and capacity to maintain dams and berms, and on our energy costs, so a considerable amount of analysis still needs to be done.

Municipalities are doing a number of things; and I concur with your assessment that a good deal of innovation occurs at the local level and goes upward. For example, we have been making sure that our members are aware that energy retrofits are an eligible category for federal gas tax funding under the category of energy. In Ontario, municipalities operate public housing and long-term care for seniors, so some municipalities are using their federal gas tax funds to undertake energy retrofits for municipal infrastructure, which leads directly to reduced energy costs and reduced greenhouse gases.

I think Ontario municipalities are using whatever tools are available to them. Some are leading the way in responding to the need for reduced greenhouse gases. Others are interested in finding out what senior levels of government have in mind in terms of opportunities to work with local communities.

**Senator Stratton:** This will not happen tomorrow. It will take a while to work through because it is a fairly significant problem. I am not trying to put words in your mouth, but I am trying to reach at least an understanding that yes, it is a large problem and yes, it must be addressed, but it will take time. Would you agree with that statement?

**Mr. Reycraft:** Absolutely.

**Le sénateur Stratton :** C'est intéressant que nous parlions de Kyoto, parce qu'il s'agit d'un défi, comme vous dites, auquel nous faisons tous face, tant au pays qu'à l'échelle mondiale. Il est aussi intéressant de voir ce qui se passe au niveau municipal. En général, c'est là qu'une situation naît, puis elle s'étend aux provinces et au gouvernement fédéral.

À l'heure actuelle, notre problème, c'est que nos émissions dépassent l'objectif du Protocole de Kyoto de 32 p. 100. Pour atteindre cet objectif, il nous faudrait des réductions massives. Selon vous, combien de temps votre groupe de municipalités mettrait-il à atteindre les réductions qui sont, à votre avis, nécessaires?

Tenter d'atteindre les objectifs de Kyoto à court terme serait désastreux pour le pays, les municipalités et les villes où nous vivons, du point de vue économique. Selon vous, comment faire ce qui doit être fait, de façon réaliste?

**M. Rosborough :** Je ne me considère pas un spécialiste, et nous n'avons pas évalué ce qu'il en coûterait aux municipalités ontariennes pour se conformer aux dispositions de Kyoto dans un avenir rapproché. Les municipalités de l'Ontario sont préoccupées par la capacité de s'adapter et de changer des pratiques afin que nos collectivités soient aussi en mesure de limiter les effets des changements climatiques également. Cela touchera notre aménagement du territoire, notre capacité d'entretenir les digues et les bermes et nos coûts énergétiques; il faut donc réaliser des analyses significatives.

Les municipalités ont pris un certain nombre de mesures. Je suis d'accord avec vous lorsque vous dites que de nombreuses innovations partent du niveau local et s'étendent par la suite. Par exemple, nous veillons à ce que nos membres sachent que les améliorations du rendement énergétique constituent une catégorie admissible pour le financement fédéral découlant de la taxe sur l'essence, dans la catégorie de l'énergie. En Ontario, les municipalités sont responsables des logements sociaux et des soins de longue durée pour les aînés, de sorte que certaines municipalités utilisent leurs fonds fédéraux découlant de la taxe sur l'essence pour améliorer le rendement énergétique des infrastructures municipales, ce qui réduit directement les coûts énergétiques et les émissions de gaz à effet de serre.

À mon avis, les municipalités ontariennes utilisent tous les outils qui s'offrent à elles. Certaines montrent la voie à suivre pour combler les besoins en matière de réduction des gaz à effet de serre. D'autres veulent savoir ce que les ordres de gouvernement supérieurs ont en tête dans le domaine du travail avec les communautés locales.

**Le sénateur Stratton :** Ça n'arrivera pas de sitôt. Il s'agit d'un problème assez considérable, ce qui fait qu'il faudra beaucoup de temps pour le régler. Je n'essaie de vous faire dire ce que vous n'avez pas dit, mais j'aimerais que vous conveniez au moins que, oui, c'est un problème important et que, oui, il doit être réglé, mais que cela prendra du temps. Êtes-vous d'accord sur ce point?

**M. Reycraft :** Tout à fait.



**The Deputy Chairman:** I am afraid our time is up. Mr. Reycraft and Mr. Rosborough, thank you for your participation today. By the way, I have all kinds of roots in Middlesex, Woodstock and Arva, Ontario, so I was delighted to see you.

Honourable senators, it is my pleasure now to welcome Robert Gagné, Professor and Director of the Institute of Applied Economics at École des hautes études commerciales in Montreal.

Committee members will recall that in the fall of 2006, we heard representations from key officials from various provincial and territorial government departments, academics and policy and market experts from across the country. The hearings took place over a six-week period. As the former co-chair of the Council of the Federation Advisory Panel on Fiscal imbalance, Mr. Gagné is no stranger to our committee. In fact, he appeared before us on October 24, 2006, to speak about the advisory panel's report released in March of 2006, entitled *Reconciling the Irreconcilable: Addressing Canada's Fiscal Imbalance*.

Mr. Gagné, it is a pleasure to welcome you today and to thank you for coming to speak with us on the subject of vertical fiscal imbalance.

[Translation]

**Mr. Robert Gagné, Professor and Director of the Institute of Applied Economics, École des hautes études commerciales as an individual:** There are several issues that have to do with per capita transfers and the value of tax points. In order to speak to several of these issues, I have distributed some charts that come from annex 4 of the budget that was brought down last March.

I believe that charts 10 and 11 will answer several questions, particularly those that have to do with per capita funding of the Canada Social Transfer and the comparison with what was suggested in the report by the Council of the Federation; namely, whether this is a good way to use cash transfers.

Chart 10 shows the old system, as it existed before the last budget was brought down. Perhaps someone has already explained these things to you, but I think that it is important to return to them. Of course, it is somewhat technical, but everything is there, everything is hidden there.

Under the old system, the darker part of the bars at the bottom of the chart represents the value of tax points transferred in 1977, with the 2006-2007 per capita value for each province. You cannot see this because you do not have the original. Without the dollar amounts, one can see that with the exception of the territories (the Yukon, the Northwest Territories and Nunavut), the value of tax points on a per capita basis is the highest in Alberta, followed by Ontario.

The top part of the chart shows the satellite equalization system called "associated equalization" operated by the federal government which was intended to equalize the value of tax

**La vice-présidente :** Je crains que nous n'ayons plus de temps. Merci, messieurs Reycraft et Rosborough, d'avoir été ici aujourd'hui. En passant, j'ai toutes sortes de liens avec Middlesex, Woodstock et Arva, en Ontario, de sorte que j'ai été ravie de vous entendre.

Honorables sénateurs, je suis heureuse d'accueillir maintenant Rober Gagné, professeur et directeur, Institut d'économie appliquée à l'École des hautes études commerciales à Montréal.

Les membres du comité se souviendront qu'à l'automne 2006, nous avons entendu les témoignages de fonctionnaires de différents ministères provinciaux et territoriaux, d'universitaires et de spécialistes des politiques et des marchés de partout au pays. Les audiences ont eu lieu pendant six semaines. En sa qualité d'ancien coprésident du Comité consultatif sur le déséquilibre fiscal du Conseil de la fédération, M. Gagné n'est pas étranger au comité. En fait, il a comparu devant nous le 24 octobre 2006 pour parler du rapport du comité consultatif publié en mars 2006 et intitulé *Réconcilier l'irréconciliable : S'attaquer au déséquilibre fiscal au Canada*.

Monsieur Gagné, nous sommes heureux de vous accueillir aujourd'hui, et merci de venir nous parler du déséquilibre fiscal vertical.

[Français]

**Robert Gagné, professeur et directeur, Institut d'économie appliquée, École des hautes études commerciales à titre personnel :** Plusieurs questions concernent les transferts *par personne* et la valeur des points d'impôt. Pour répondre à plusieurs questions, j'ai fait distribuer des tableaux provenant de l'annexe 4 du budget déposé en mars dernier.

Je crois que les tableaux 10 et 11 répondront à plusieurs questions, notamment celles qui concernent le financement *par personne* du transfert canadien en matière de programmes sociaux et à la comparaison de ce qui était proposé dans le rapport du Conseil de la fédération, à savoir si c'est une bonne méthode pour des transferts en espèces.

Le tableau 10 représente l'ancien système tel qu'on le connaissait avant le dépôt du dernier budget. Ces choses vous ont peut-être déjà été expliquées, mais je pense qu'il est important d'y revenir. Bien sûr, c'est un peu technique, mais tout est là, tout se cache là.

Dans l'ancien système, ce qu'on voit en plus foncé au bas du tableau, c'est la valeur des points d'impôt transférés en 1977, avec la valeur en 2006-2007 *par personne* dans chacune des provinces. Vous ne les voyez pas parce que vous n'avez pas l'original. Sans avoir les valeurs en dollars, on voit qu'exception faite des territoires (Yukon, Territoires du Nord-Ouest et Nunavut), c'est en Alberta que la valeur des points d'impôt est la plus élevée *par personne*, suivi de l'Ontario.

Au-delà, le gouvernement fédéral opérait un système satellite de péréquation appelé « péréquation afférente » ou en anglais « associated equalization », qui visait à égaliser la valeur des

points according to the five-province standard. The bars at the top illustrate the cash transfers for social programs.

We can see that for most of the provinces, the transfer totalled \$282 per capita. The figure is lower in Ontario and in Alberta, because the value of the tax points is higher. In Alberta, the total is \$187 per capita, and in Ontario, \$249 per capita.

The chart provides the rationale for Ontario's demands. When the Government of Ontario said that it did not want equalization outside the system, the explanation for its position can be found in this chart. Ontario was receiving \$249 on a per capita basis, whereas the other provinces were receiving \$282.

The response is to be found in chart 11 from the last budget, the chart on the right. The federal government yielded to Ontario's demands, and raised cash transfers to the same level on a per capita basis, namely \$289, throughout the entire country. This figure was not pulled out of thin air.

You can see that before, everywhere in Canada, except in Alberta and Ontario, the transfer was \$282. Basically, it increased by seven dollars. But in Ontario, it went up by \$50, and in Alberta it went up by \$102.

For Ontario, a per capita increase of \$50 in transfers represents over \$600 million in transfers allocated in the last budget. Funding was provided to three areas, namely post-secondary education, support for children, and social assistance.

What happened in the time between the two budgets? Associated equalization seems to have disappeared. In actual fact, it is no longer to be found, because associated equalization was transferred to the new equalization program. We did not come here today specifically to talk about the equalization program, but we have no choice but to discuss it.

Before, the federal government was operating on two levels when it said that it was transferring \$500 on a per capita basis under social programs. In fact, that is not what it was doing. It was transferring \$282 to some provinces, and \$249 to Ontario. The tax points were in fact transferred 30 years ago. The government said that there was associated equalization, except that this was also reflected in its equalization program.

The money was spent in the equalization program, but the government made more or less two announcements. You could say that the funding was announced twice, but only one cheque was issued.

One good thing about the last budget, which was brought down on March 19, is that things are much clearer now. The government no longer claims that transfers total \$500 per capita. They are doing what they say they are doing, they are allocating \$289 per capita in transfers throughout the country. The association equalization program is where it should be, namely in the equalization program, but it continues to operate by equalizing the current value of tax points, which were transferred 30 years ago. The government is doing this following the ten-province standard, and this program operates independently with the equalization program.

points d'impôt selon la norme des cinq provinces. Les colonnes du haut illustrent les transferts en espèces pour les programmes sociaux.

Pour la plupart des provinces, on voit que le transfert s'élevait à 282 dollars par personne. C'est moins élevé qu'en Ontario et en Alberta parce que la valeur des points d'impôt est plus élevée. En Alberta, c'est 187 dollars et en Ontario c'est 249 dollars.

Vous avez ici la source des demandes de l'Ontario. Lorsque le gouvernement ontarien disait ne pas vouloir de péréquation en dehors du système de péréquation, vous avez ici l'explication. L'Ontario recevait 249 dollars *par personne* versus 282 dollars pour les autres provinces.

La réponse dans le dernier budget, vous l'avez dans le tableau 11, le tableau de droite. Le gouvernement fédéral s'est rendu aux arguments de l'Ontario et a ramené les transferts en espèces à un niveau égal *par personne*, soit 289 dollars, partout au pays. Ce chiffre n'a pas été tiré au hasard.

Vous remarquerez qu'avant, partout au Canada, sauf en Alberta et en Ontario, le transfert était de 282 dollars. Il a augmenté essentiellement de sept dollars. Mais en Ontario il a augmenté de 50 dollars et en Alberta de 102 dollars.

Dans le cas de l'Ontario, une augmentation du transfert de 50 dollars *par personne* représente au-delà de 600 millions de dollars en transferts dans le dernier budget. La répartition se fait entre les trois missions que sont l'enseignement postsecondaire, l'aide aux enfants et l'aide sociale.

Que s'est-il passé entre les deux budgets? La péréquation afférente semble avoir disparu. En fait, elle n'y est plus parce que la péréquation afférente a été transférée dans le vrai programme de péréquation. Aujourd'hui, le but n'est pas de discuter du programme de péréquation, mais on n'a pas le choix d'en parler.

Avant, le gouvernement fédéral jouait sur les deux tableaux en disant qu'il transférait 500 dollars *par personne* en vertu des programmes sociaux. En fait, ce n'est pas ce qu'il faisait. Il transférait dans certaines provinces 282 dollars et 249 dollars en Ontario. Les points d'impôt ont été transférés il y a 30 ans. Le gouvernement disait qu'il y avait de la péréquation afférente, sauf qu'il l'annonçait aussi dans son programme de péréquation.

L'argent était dépensé dans le programme de péréquation, mais il y avait une espèce de double annonce. Ce qu'on se dit entre nous, c'est qu'il y avait double annonce, mais il y avait seulement un chèque qui était émis.

Un aspect positif du dernier budget du 19 mars, c'est que les choses sont beaucoup plus claires. Maintenant on ne prétend plus transférer 500 dollars par personne. On fait ce qu'on prétend, on transfère 289 dollars partout au pays. Le programme de péréquation afférente est là où il doit être dans le programme de péréquation, mais continue quand même de fonctionner en égalisant la valeur actuelle des points d'impôt qui ont été transférés il y a 30 ans. Le gouvernement le fait en utilisant la norme des dix provinces et ce programme fonctionne de manière autonome avec le programme de péréquation.



I think I have answered several questions. What did the federal government do? It did three things. It equalized per capita transfers throughout the country. So now, the same amount is transferred to Alberta, to Ontario, and to the rest of Canada. Second, the government announced the associated equalization program just once, in its equalization program. Third, it increased per capita transfers by seven dollars. So, that is seven dollars multiplied by 32.5 million inhabitants. You can do the math. This is what has been done.

In addition to that, there is an escalator clause of 3 per cent per year. From now on, the \$289 for the social transfer will be indexed at 3 per cent for the next five or seven years, just as that was done for the health transfer.

Fortunately for us, the situation is clearer now. However, there is another question that begs answering: Is \$289, indexed at 3 per cent per year, an adequate amount? Unfortunately, I do not have the answer. We must not forget that \$289 is now the starting point, and even if the escalator of 3 per cent were sufficient, if our starting point is off, then we are not resolving anything.

The report by the Council of the Federation recommended an escalator clause of 4.5 per cent. This percentage is based on simulations of cost increases, particularly in the field of education. Of course, if we compare the rate to what was suggested, the escalator is not enough. Nor is the starting point sufficient, in comparison with what was suggested.

It is important to realize that with the exception of Ontario and Alberta, seven dollars were added on a per capita basis for all of these programs. This is not nearly enough.

I think I have given you a good explanation of the proposed change, or at least the way I understand it. Is this the best way of transferring funds? Maybe not, but it is an improvement over what we had previously. The system is more transparent and clearer. There has been an improvement. Is a starting point of \$289 adequate? No one knows. One has to make a value judgement. Is an escalator clause of 3 per cent enough? I do not believe so. I would be more comfortable with an escalator of 4.5 per cent. Under this system, will increases be limited? I do not believe so. We are already off to a slow start, and the escalator is too small. Clearly, we will not be able to bridge the gaps.

There is a whole series of issues that I am less comfortable with, including conditionality. Should the government set the same kind of conditions for social transfers as for health transfers? I do not know. This is not an economics issue, it is a political question. If I were a federal minister, I would want to set conditions, because I would have the unenviable task of imposing taxes, so I would want the money to go where I said it would go. I think that is legitimate. But we would not want to set too many conditions either, so as not to tie the provincial government's hands. With the conditions that one finds within large families, such as the ones we currently have for post-secondary education,

Je pense avoir répondu à plusieurs questions. Qu'a fait le gouvernement fédéral? Il a fait trois choses. Il a égalisé les transferts *par personne* partout au pays, donc même transfert en Alberta et en Ontario que dans le reste du Canada. Deuxièmement, il a annoncé une seule fois le programme de péréquation afférente dans son programme de péréquation. Troisièmement, il a augmenté les transferts *par personne* de sept dollar par habitant au pays. C'est donc sept dollars multiplié par 32,5 millions d'habitants. Vous pouvez faire le calcul, c'est ce qui a été fait.

S'ajoute à cela une clause d'indexation de 3 p. 100 par année. Dorénavant, pour le transfert en matière de programmes sociaux, le 289 dollars sera indexé de 3 p. 100 pour les cinq ou sept prochaines années, de la même façon que cela avait été fait avec le transfert en matière de santé.

La bonne chose, c'est que les choses sont plus claires. Mais une autre question se pose. Est-ce que le 289 dollars indexés à 3 p. 100 par année est suffisant? Malheureusement, je n'ai pas de réponse à cela. N'oublions pas que 289 dollars, c'est maintenant le point de départ et que même si la clause d'indexation de 3 p. 100 était adéquate, si on ne part pas du bon point, on ne règle rien.

Le rapport du Conseil de la Fédération recommandait une indexation à 4,5 p. 100. Ce pourcentage se base sur des simulations de croissance des coûts, notamment en matière d'éducation. Évidemment, si on compare le taux à ce qu'on proposait, la clause d'indexation n'est évidemment pas suffisante. Le point de départ ne semble pas suffisant non plus par rapport à ce qu'on proposait.

Il faut comprendre qu'exception faite de l'Ontario et de l'Alberta, c'est sept dollars *par personne* qui ont été ajoutés dans l'ensemble de ces programmes. On est loin du compte.

Je pense avoir bien expliqué le changement qui a été proposé ou la manière dont je le comprends. Est-ce la meilleure manière de transférer les fonds? Peut-être pas, mais c'est mieux que c'était. Le système est plus transparent et plus clair. Il y a eu une amélioration. Est-ce que le point de départ est adéquat à 289 \$? Personne ne le sait. C'est une question de jugement de valeur. Est-ce que la clause d'indexation est suffisante à 3 p. 100? Je ne crois pas. Je serais plus à l'aise avec une clause à 4,5 p. 100. Est-ce que ce système suffira à contenir les augmentations? Je ne crois pas. On part déjà avec un retard et une clause d'indexation trop faible. Il est clair qu'on ne pourra pas combler les écarts.

Il y a une série de questions avec lesquelles je suis moins à l'aise dont la conditionnalité. Est-ce qu'on devrait imposer le même type de conditions aux transferts en matière de programmes sociaux conclus en matière de santé? Je ne sais pas. Ce n'est pas une question économique mais une question politique. Si j'étais un ministre fédéral, je voudrais mettre des conditions parce que c'est moi qui ai l'odieux d'imposer les taxes, donc je voudrais que l'argent aille où j'ai dit qu'elle irait. Je pense que c'est légitime. Il ne faut pas trop mettre de conditions non plus pour ne pas attacher les mains des gouvernements des provinces. Avec les conditions que l'on retrouve à l'intérieur de grandes familles,

no one will get all worked up as long as the funding is spent in this sector.

There also was a series of questions about transfers of tax points. Are transfers better or not? The 1977 transfers are there. We are currently trying to equalize them following the ten-province standard. Last year, they were not equalized according to the ten-province standard, but rather, to the top-province standard, in other words, according to the most prosperous province.

We do not see this in chart 10. If you look at that chart, the only way the federal government can claim to be transferring the same amount to everyone, is by playing with the cash transfers and the associated equalization program.

They used both tools, in combination, to obtain the nice rectangular box that you can see on the chart. On chart 10, the Equalization Program that is called associated equalization is not enough to equalize tax points everywhere in Canada and then to have the government claim to be giving equal cash transfers. The proof is that Ontario and Alberta received less than the other provinces. There is a line below \$250. If you take this line and place it on top of Alberta's vertical bar on the chart, you have not changed anything. You still have a per capita transfer of \$500 throughout the country. However, if you do this, you have just changed the associated equalization program considerably. You have gone from the five-province standard or the ten-province standard to the top-province standard. That has not cost the federal government an extra cent. You have not changed anything. All you have done is reduced cash transfers and increased the associated equalization program. However, nothing has really changed.

Let us call a spade a spade. What the program is currently doing is applying the top-province standard. It is clear from this chart. I have drawn my line on the chart, and I have not changed a single thing. I do not know whether Mr. McGuinty in Ontario is happy, but per capita transfers are now equal throughout the country. Afterwards, with these rectangles that are all the same for all the provinces, you can apply the escalator clause that you want. However, this is not what the government is currently doing.

By transferring the associated equalization program to where it should be in the Equalization Program but at the same time keeping the ten-province standard, the government has clearly increased the disparities within the country, because it has implicitly gone from the top-province standard to the ten-province standard. We can understand this. No matter where you live, it is not a question of a value judgment, it is a fact.

With the exception of the Equalization Program in and of itself, what the 2007-2008 budget did was transfer a great deal of money to Ontario and Alberta, two of the richest provinces in Canada. I agree with what they did, but when you transfer, on a proportional basis, more money to two provinces rather than to the others, you clearly increase the disparities. In other respects, you have an equalization program that reduces other disparities.

comme on en a actuellement dans l'enseignement postsecondaire, personne ne va déchirer sa chemise dans la mesure où les fonds sont dépensés dans ce secteur.

Il y avait une série de questions aussi sur les transferts de points d'impôt. Est-ce mieux ou non? Le transfert de 1977 est là. Actuellement, nous tentons de l'égaliser à la norme des dix provinces. L'année passée, on l'égalisait non pas à la norme des dix provinces mais à la norme de la province la plus prospère.

On ne le voit pas dans le graphique dix. Si vous prenez le graphique dix, la seule manière dont le gouvernement fédéral peut prétendre transférer un même montant à tout le monde, c'est de jouer avec les transferts en espèces et le programme de péréquation associée.

Il utilisait les deux outils combinés pour obtenir une belle boîte rectangulaire. Dans le graphique dix, le Programme de péréquation qu'on appelle la péréquation associée n'est pas suffisant pour égaliser les points d'impôt partout au Canada et ensuite prétendre avoir des transferts en espèce égaux. La preuve, c'est qu'en Ontario et en Alberta, ils avaient moins qu'ailleurs. Il y a une ligne en dessous du 250 \$. Prenez cette ligne et placez-la au-dessus de la colonne de l'Alberta, vous n'avez rien changé. Vous avez toujours un transfert de 500 \$ *par personne* au pays. Cependant, je viens de changer le programme de péréquation associée de façon considérable. Je suis passé de la norme des cinq provinces ou dix provinces à la norme de la province la plus prospère. Cela n'a pas coûté un sous de plus au gouvernement fédéral. Je n'ai rien changé. Tout ce que j'ai fait, c'est réduire les transferts en espèces et augmenter le programme de péréquation afférente. Cela n'a cependant rien changé.

Appelons les choses par leur nom, ce que le programme fait actuellement, c'est d'appliquer la norme de la province la plus prospère. Vous le voyez ici, j'ai tracé ma ligne et je n'ai absolument rien changé. Je ne sais pas si M. McGuinty en Ontario est content, mais on retrouve une égalité au plan des transferts *par personne* au pays. Après, avec les rectangles tous égaux dans toutes les provinces, on peut appliquer la clause d'indexation qu'on souhaite. Or, ce n'est pas ce qu'on a fait actuellement.

En transférant le programme de péréquation associée là où il doit être dans le Programme de péréquation mais en conservant la norme des dix provinces maintenant, on a clairement accru dans le pays les disparités, parce qu'on est passé implicitement de la norme de la province la plus prospère à la norme des dix provinces. On peut le comprendre. Peu importe où l'on vit, ce n'est pas une question de jugement de valeur, c'est un fait.

Exception faite du Programme de péréquation comme tel, ce que le budget 2007-2008 a fait, c'est qu'il a transféré beaucoup d'argent à l'Ontario et à l'Alberta, les deux provinces les plus riches au Canada. Je suis d'accord avec ce qu'ils ont fait, mais lorsqu'on transfère proportionnellement plus d'argent à deux provinces plutôt que dans les autres, c'est clair qu'on accroît les disparités. Par ailleurs, on a un programme de péréquation qui



The bottom line is that things are not so clear, but it is clear that with this system, the government has increased disparities. And if there were a trend over the longer term and there were pressure on the program, if the Equalization Program were attacked, or if you wanted to cut it back and all that, clearly, in this case the transfer method that has been changed would not solve the problem. On the contrary, it would make things worse, for the reasons that I just mentioned. The government has equalized transfers everywhere throughout the country, but especially in the two wealthiest provinces.

In our report, we suggested adopting the top-province standard, because first of all it was the "cost-neutral one." Then, it allowed for a program of cash transfers that did not increase disparities, regardless of what might happen on the equalization side. We did not make any recommendations about transferring tax points in our report. We had a great deal of discussion on this matter. My position is that if we must transfer tax points, we must equalize them as was done in 1977, so that would mean using the top-province standard, but that would be awfully expensive. We did not prepare a simulation, but it is clear that each time you equalize using the top-province standard, it is very expensive. If you transfer tax points, but without equalizing them, you increase disparity within the country, disparity in terms of fiscal capacity. If you agree to transfer, equalized or not, it does not matter, if you transfer these tax points, obviously the whole issue of conditionality disappears. It will become politically difficult to impose conditions on the provinces for money that they will be collecting themselves. The provinces will not accept conditions, and I certainly understand them. That was for transfers of tax points, which are for personal and corporate income tax. GST is not included for the time being.

Obviously, if you were to opt for transferring GST points instead, it would be the same mechanism. It is just a different tax base. Since GST points do not have the same value throughout the country, if you transfer GST tax points, you increase disparities. That is why I have always found the recommendation from the Séguin commission rather odd. The Séguin commission in Quebec produced one of the first reports on the fiscal imbalance, and they suggested large transfers of GST points to the provinces. A province such as Quebec would have lost out, because GST points in Quebec are worth less than in Ontario or in Alberta.

I think I have covered all the questions that were asked of me. I can now answer your questions and try to provide some clarification. These are not such simple matters for someone who does not play with these concepts everyday, but they are not too complicated either, particularly when you have pretty charts.

[English]

**Senator Eggleton:** You and I have agreed with the bringing of Alberta and Ontario up to the same level as other parts of the country in terms of the per capita transfer for social purposes.

vient réduire d'autres disparités. Au net, les choses ne sont pas si claires, mais il est évident qu'avec cela, on a accru les disparités. Or, si à plus long terme, on s'en allait sur une tendance où il y a des pressions, si le Programme de péréquation était attaqué et qu'on voulait en réduire l'importance et tout cela, clairement, dans ce cas, la méthode de transfert qui a été modifiée ne réglerait pas le problème. Au contraire, on accroîtrait ce problème pour les raisons que je viens de donner. On a égalisé les transferts partout au pays, mais notamment dans les deux provinces les plus riches.

Dans notre rapport, on proposait d'y aller avec la norme de la province la plus prospère, parce que d'abord c'était « cost neutral », c'était neutre sur le plan des coûts. Ensuite, cela permettait d'avoir un programme de transfert en espèces qui n'avait pas pour effet d'accroître les disparités, indépendamment de ce qui arrive du côté de la péréquation. On n'a pas fait de recommandations sur les transferts de points d'impôt dans notre rapport. On a eu beaucoup de discussions à ce sujet. Ma position est que si on doit transférer les points d'impôt, il faut les égaliser comme ceux de 1977, donc à la norme de la province la plus prospère, mais faire cela coûte pas mal cher. On n'a pas fait de simulation, mais il est clair que chaque fois qu'on égalise à la norme de la province la plus prospère, cela coûte très cher. Si on transfère les points d'impôt, mais qu'on ne les égalise pas, on accroît les disparités dans le pays, les disparités de capacité fiscale dans le pays. Si on s'entend pour transférer, égaliser ou pas, peu importe, si on transfère ces points d'impôt, évidemment toute la question de la conditionnalité tombe. Cela va devenir politiquement difficile d'imposer aux provinces des conditions sur de l'argent qu'elles vont collecter elles-mêmes. Les provinces ne vont pas accepter les conditions et je les comprends très bien. Cela était pour les transferts de points d'impôt, qui sont de l'impôt sur le revenu personnel et les corporations. Il n'y a pas de TPS là-dedans pour le moment.

Évidemment, si on choisissait plutôt de transférer des points de TPS, ce serait la même mécanique. C'est juste une assiette fiscale différente. Les points de TPS n'ayant pas la même valeur partout au pays, si on transfère des points de TPS, on accroît les disparités. C'est pour cela que j'ai toujours trouvé assez curieuse la recommandation d'un des premiers rapports sur le déséquilibre fiscal, celui de la Commission Séguin au Québec, qui proposait des transferts importants de points de TPS dans les provinces. Pour une province comme le Québec, cela aurait impliqué un certain appauvrissement parce que la valeur des points de TPS au Québec est plus faible qu'en Ontario ou qu'en Alberta.

Je pense avoir fait le tour des questions qui m'ont été adressées. Je peux maintenant répondre à vos questions pour apporter des clarifications. Pour quelqu'un qui ne joue pas avec ces notions tous les jours, ce ne sont pas des choses si simples, mais ce n'est pas trop compliqué non plus, surtout lorsqu'on a de beaux dessins.

[Traduction]

**Le sénateur Eggleton :** Vous et moi sommes d'accord sur l'idée d'amener l'Alberta et l'Ontario au même niveau que les autres régions du pays pour ce qui est du montant par habitant des

Certainly, there is agreement by the Ontario premier in that regard and perhaps by the premier of Alberta as well. Of course, the optics of this additional money going to the two richest provinces in the country irks some people and others are saying that it places an unfair burden on the less populated regions of the country — rural areas and less-populated provinces — that have a particular struggle. Could you comment on that vis-à-vis this formula that the government has put in place?

[Translation]

**Mr. Gagné:** There are the remote rural communities, and there is social assistance. They are similar problems. I have not done any calculations recently, but I wonder if Alberta is not making a little bit of money with the transfers for social assistance. Since that funding is transferred on a per capita basis, it depends on the province's population and not on the number of actual welfare recipients. It may be a source of profits for Alberta, I do not know.

It certainly does pose a problem. It is the same thing for postsecondary education, since the number of students attending university is not the same everywhere. When we were preparing our report, we heard from people from Nova Scotia who told us that they had many students from across the country enrolled in the province and that they did not receive the federal subsidies for these students. The provinces receive subsidies according to the size of their population. A young person who temporarily moves from Ontario to study in Nova Scotia is counted as an Ontario resident. So the Ontario government receives the subsidy, not the Government of Nova Scotia.

Issues like this become incredibly complex and may even create, in my opinion, dangerous incentives. For example, with respect to social assistance, if transfers were made, not on a per capita basis, but on the basis of current requirements, provinces would not have much incentive to set policies conducive to limiting the number of those in need of social assistance.

The same goes for education. It is extremely difficult to calculate exactly how many students are enrolled in each province. Very quickly, we come around to situations like we have in Quebec, where tuition fees are very low. The assumption is that lower tuition fees increase university enrolment. Why then should the province receive more funding than others? All it needs to do is increase its tuition fees. We quickly fall into these types of circular discussions.

To my mind, calculating on a per capita basis can be problematic, both other methods pose even bigger problems. This method is fair and equitable and it does have its advantages. Some will claim that equalization no longer exists, but in actual fact, it takes on many forms. When Ontario, Quebec or Alberta receives the same per capita transfer, this is a form of equalization, because the transfer covers the cost of services which are not necessarily the same everywhere.

transferts sociaux. Le premier ministre de l'Ontario est certainement d'accord avec ces idées, et c'est peut-être aussi le cas pour le premier ministre de l'Alberta. Bien entendu, la perception liée au fait, pour les deux provinces les plus riches au pays, d'obtenir des fonds supplémentaires contrarie certaines personnes, et d'autres disent que cela désavantagerait injustement les régions les moins peuplées du pays — les régions rurales et les provinces moins peuplées — qui sont aux prises avec des problèmes particuliers. Pourriez-vous nous faire part de vos commentaires au sujet de la formule mise en place par le gouvernement?

[Français]

**M. Gagné :** Il y a les communautés rurales éloignées et il y a l'assistance sociale. Ce sont des problèmes similaires. Je n'ai pas fait de calculs récents, mais je me demande si l'Alberta ne fait pas un peu d'argent avec les transferts en matière d'assistance sociale. Comme c'est transféré *par personne*, c'est en fonction de la population de la province et non en fonction du nombre actuel d'assistés sociaux. C'est peut-être une source de profits pour l'Alberta, je ne sais pas.

C'est certain que cela pose un problème. C'est la même chose en matière d'enseignement postsecondaire où la fréquentation universitaire n'est pas la même partout. Pendant la préparation de notre rapport, on a entendu des gens de la Nouvelle-Écosse nous dire qu'ils recevaient beaucoup d'étudiants de partout au pays et qu'ils ne recevaient pas les subventions fédérales s'y rapportant. Les provinces reçoivent des subventions en fonction de leur population. Un jeune qui déménage temporairement de l'Ontario pour aller étudier en Nouvelle-Écosse est compté comme un résident de l'Ontario. Donc c'est le gouvernement de l'Ontario qui reçoit la subvention et non le gouvernement de la Nouvelle-Écosse.

Ce sont des choses qui deviennent excessivement complexes et qui peuvent créer, à mon avis, des incitatifs dangereux. Par exemple, si en matière d'aide sociale, au lieu de transférer *per capita*, on transférerait en fonction des besoins actuels, ce ne serait pas une incitation très forte de la part d'une province pour mettre en place des politiques pour limiter le nombre d'assistés sociaux.

C'est la même chose en éducation. Cela devient excessivement complexe de savoir exactement combien il y a d'étudiants dans chaque province. Très vite, on arrive à des situations comme au Québec, où les frais de scolarité sont très bas. On présume alors que cela encourage une plus grande fréquentation universitaire. Pourquoi devraient-ils être subventionnés plus que les autres? Ils n'ont qu'à augmenter leurs frais de scolarité. On tombe rapidement dans de telles discussions. Il n'y a pas vraiment moyen de s'en sortir.

À mon avis, il y a des difficultés avec le *per capita*, mais il y a des difficultés plus grandes avec les autres méthodes. C'est une méthode juste et équitable. Elle a quand même des qualités. On va nous parler de la péréquation qui n'est plus là, mais en fait, il y a encore beaucoup de péréquation. Quand on transfère en Ontario, au Québec ou en Alberta le même montant *par personne*, on vient de faire pas mal de péréquation aussi parce que les coûts pour offrir les services ne sont pas nécessairement les mêmes partout.



Per capita transfers present some interesting benefits. There are problems, but when weighing the alternatives, this is the best solution. Politically speaking, the *per capita* transfer is probably the most viable and marketable method.

**Senator Murray:** With respect to the 3 per cent CST escalator, I find your position tenuous in three respects. First, it does not allow for provinces to make up for ground lost since the 1995 budget. Second, it is based on the growth rates of provincial expenditures, particularly in the area of post-secondary education. As a university professor, I am sure you are aware of the problems. Third, it is tenuous given the elimination of associated equalization. In my opinion, we cannot say that the new equalization formula provides adequate compensation for the elimination of associated equalization. Am I mistaken?

**Mr. Gagné:** You are right. In fact, associated equalization remains intact. It has not been changed. We have placed it exclusively within the main equalization program, and it remains unchanged.

That is the first comment; there is nothing new here. It is simply a matter of monitoring the evolution of the value of tax points. Currently, the value of tax points is increasing significantly in Alberta. This has very little effect on the associated equalization program.

Second, it is obvious that current transfers cannot turn the clock back to 1995 levels. We did the math for the preceding year, which took us back to 1995 levels. The figures are significantly higher, so we are talking about an additional transfer of several billion dollars.

This is exactly what I was saying in my presentation earlier. The 3 per cent escalator clause is too low. A far more reasonable figure would be 4.5 per cent, given what we are observing in terms of cost increases. Our starting point, in terms of the escalator, is much too low. The rate of 3 per cent is too low. It is abundantly clear that costs are increasing and that transfers are also heading in this direction. The gap will continue to widen, unless provinces are able to contain cost increases.

**Senator Murray:** Let us talk about some of the expenditure forecasts made by the Council of the Federation.

**Mr. Gagné:** Expenditures for post-secondary education and social assistance?

**Senator Murray:** Yes.

**Mr. Gagné:** We considered reasonable scenarios, and not catastrophic ones that would "inflate" figures. According to the most conservative estimates, growth in expenditures should be approximately 4.5 per cent.

**Senator Murray:** And if expenditures have exceeded projections by only one percentage point?

Il y a des vertus intéressantes au transfert *par personne*. Il y a des problèmes, mais dans la balance, c'est mieux comme ça. Politiquement, c'est probablement plus vendable et plus viable.

**Le sénateur Murray :** En ce qui a trait à l'indexation de 3 p. 100 pour le TCS, je trouve votre position inadéquate sur trois plans. D'abord, elle est inadéquate pour permettre aux provinces de rattraper le terrain qu'elles ont perdu depuis le budget de 1995. Deuxièmement, elle l'est par rapport au taux de croissance des dépenses provinciales, surtout dans le domaine de l'éducation postsecondaire. En tant que professeur d'université, vous n'êtes pas sans ignorer les problèmes. Troisièmement, elle est inadéquate étant donné la disparition de la péréquation afférente. À mon avis, vous ne pouvez pas dire qu'il y a une compensation suffisante pour la disparition de la péréquation afférente dans la nouvelle formule de péréquation. Ai-je tort?

**M. Gagné :** Vous avez raison. En fait, la péréquation afférente est demeurée intacte. On ne l'a pas changée. On l'a maintenant mise uniquement dans le programme de péréquation principal, mais on n'y a pas touché.

C'est la première chose; il n'y a rien là de nouveau. Tout ce que cela fait, c'est qu'on suit l'évolution de la valeur des points d'impôt. Actuellement, la valeur des points d'impôt augmente beaucoup en Alberta, par exemple. Cela change un petit peu le programme de péréquation afférente, mais pas de manière importante.

Deuxièmement, il est clair que les transferts qui sont là ne nous ramènent pas en 1995. On avait fait des calculs pour l'année précédente, ce qui nous ramènerait au niveau de 1995 et ce sont des chiffres pas mal plus considérables, donc on parle de transferts de plusieurs milliards de dollars additionnels.

C'est ce que je disais dans ma présentation tantôt. Non seulement la clause d'indexation est trop faible à 3 p. 100 — plutôt que 4,5 p. 100 qui serait plus raisonnable en fonction de ce qu'on observe en termes de croissance des coûts —, mais on ne part pas du bon point, on part d'un niveau beaucoup trop faible. On part d'un niveau très faible sur lequel on applique une indexation de 3 p. 100 qui est trop faible. Il est clair que c'est la tendance des coûts et les transferts s'en vont dans cette direction. L'écart va s'agrandir, à moins que les provinces réussissent à freiner la croissance des coûts à ce niveau.

**Le sénateur Murray :** Parlons un peu des prévisions faites, au Conseil de la fédération, concernant les dépenses.

**M. Gagné :** Les dépenses en éducation postsecondaire et à l'assistance sociale?

**Le sénateur Murray :** Oui.

**M. Gagné :** Nous avons considérés des scénarios raisonnables, et non des scénarios catastrophiques utilisés pour « gonfler » les chiffres. Selon les scénarios les plus conservateurs, la croissance de ces dépenses serait à peu près de 4,5 p. 100.

**Le sénateur Murray :** Et si la prévision est excédée par un seul point de pourcentage?

**Mr. Gagné:** Let us set aside health care expenditures, which represent a whole other problem.

**Senator Murray:** One that apparently has been resolved. Correct?

**Mr. Gagné:** A rate of 4.5 per cent represents an average scenario, nothing out of the ordinary. Clearly, if this forecast does not materialize, and if expenditures increase at a rate of between 5 and 5.5 per cent, the provinces' projected deficit will be much higher than originally expected.

I wanted to say that if the provinces are able to limit the increase in post-secondary education costs to 3 per cent, I am not entirely sure if this would be good news for our country. I may even be in a conflict of interest position because of that comment. Resources for colleges and universities would be reduced and these institutions would be even more under-financed than they are currently.

Expenditure growth projections were independently calculated by the Conference Board, which laid out various scenarios. We sought out the most conservative, most stable scenario in order to establish a minimum level. The projected rate of growth cannot be less than 4.5 per cent. It can certainly be more, in which case the situation would be even more difficult. And we have not talked about health. We are talking about social transfers. As it stands, the most realistic health care projections have been surpassed, what with a provincial government tabling a budget with projected increases of 6, 7 or 8 per cent in health care spending. The projections have been exceeded.

I do not know if the budget is going to pass, but the Government of Quebec is trying to get its budget approved. It calls for a 6 per cent increase in health expenditures, and a 5 per cent increase in education spending. I do not believe that in these areas, Quebec should be treated as a distinct society. I think all provinces in the country are facing similar situations.

Even in terms of health care, the Government of Quebec is one of the few governments, if not the only government, that spends the least amount of money. It is controlling health care expenditures very carefully. Six per cent is probably one of the lowest expenditure growth rates in the country.

These scenarios are very optimistic. Clearly, what is being proposed in the federal budget is not realistic, in terms of projected growth rate of 3 per cent.

**Senator Murray:** I have a political question.

**Mr. Gagné:** Those are the best ones.

**Senator Murray:** Perhaps you may prefer not to answer it. You may have heard the testimony of representatives from Ontario municipalities. As a committee, we are studying problems experienced by municipalities. A particularly striking issue is Quebec's traditional concerns over preserving its constitutional prerogatives, including jurisdiction over municipalities.

**M. Gagné :** Mettons de côté les dépenses de santé, qui sont un autre problème.

**Le sénateur Murray :** Qui est réglé, semble-t-il?

**M. Gagné :** Un taux de 4,5 p. 100 représente un scénario très moyen, rien de fantastique. Clairement, si cette prévision ne se réalise pas, si on a 5 p. 100 ou 5,5 p. 100, tout ce qu'on avait prévu en termes de déficit anticipé des gouvernements provinciaux sera beaucoup plus grand que prévu.

Je voulais dire que si les provinces réussissent à limiter la croissance des coûts en éducation postsecondaire à 3 p. 100 — d'ailleurs je suis un peu en conflit d'intérêts par rapport à ce que je vais dire —, je ne suis sûr que ce soit une bonne nouvelle pour notre pays que de réduire les ressources des collèges et universités à ce moment de notre existence et faire en sorte que les collèges et universités soient encore plus sous-financés qu'ils ne le sont actuellement.

Les prévisions de croissance de dépenses ont en fait été réalisées de manière autonome par le Conference Board, qui nous a présenté différents scénarios et nous avons insisté pour avoir le scénario le plus conservateur possible, le moins flamboyant, pour obtenir un plancher. Cela ne pourra pas être moins que 4,5 p. 100. Ce pourrait être certainement plus, auquel cas la situation sera plus difficile. Et on n'a pas parlé de santé, on parle de transferts en matière de programme sociaux. Déjà, les prévisions les plus réalistes sur la santé sont battues, à mesure qu'un gouvernement provincial dépose son budget avec des croissances de dépenses de 6, 7 ou 8 p. 100 en matière de santé. Les chiffres prévus ont été dépassés.

Je ne sais pas si le budget va être adopté, mais le gouvernement du Québec essaye de faire approuver un budget qui prévoit une augmentation des dépenses de santé de 6 p. 100, une augmentation des dépenses en éducation de 5 p. 100. Et je ne pense pas que, à ce titre, le Québec soit une société distincte; je pense que c'est ainsi partout au pays.

Même en matière de santé, le gouvernement du Québec est un des gouvernements, sinon le gouvernement, qui dépense le moins. Donc il contrôle les dépenses de manière très serrée en santé. Un taux de 6 p. 100 est probablement un des taux les plus faibles au pays en matière de croissance.

Ces scénarios sont très optimistes. Ce qui est proposé dans le budget fédéral n'est pas réaliste en termes de taux de croissance à 3 p. 100, cela semble clair.

**Le sénateur Murray :** J'ai une question d'ordre politique.

**M. Gagné :** Ce sont les meilleures.

**Le sénateur Murray :** Vous préférerez peut-être l'éviter. Vous avez pu entendre les témoignages des représentants des municipalités de l'Ontario. Nous sommes en train, comme comité, d'étudier le problème des municipalités. Un point qui saute aux yeux est la préoccupation traditionnelle du Québec de garder ses prérogatives constitutionnelles, y compris ses responsabilités envers les municipalités, ses juridictions.



Do you believe the federal government has the leeway to implement a federal policy on municipalities without declaring constitutional war with your province?

**Mr. Gagné:** I do not know, in fact. In fact, what I do know, and what I heard again this morning, is that the situation of municipalities varies greatly from one province to the next. Ontario's situation, for example, is very different from that of Quebec, and I received confirmation of this by listening to the presentation this morning. Municipalities in Quebec do not have the same responsibilities as Ontario municipalities. In Quebec, municipalities are responsible for drinking water, snow removal, upkeep of public lawns, soccer fields and ice rinks, but they do not intervene in social affairs, or seldom do. At least not to the same extent as Ontario municipalities.

Quebec municipalities are not subject to the same kind of pressure in terms of expenditures, the way Ontario municipalities are. The situation is similar to that of provincial governments who are under tremendous pressure at this time because of health care costs. Ontario municipalities seem to be under considerable pressure because of spending in social areas, which is not the case in Quebec.

To answer your question, I believe that yes, there would be a very strong reaction in Quebec, but the reason officially cited would be of interference. I believe that the Government of Quebec, along with most Quebecers, believe that municipalities are not short of cash. In fact, they spend too much on wages and salaries. Many studies show that the salaries of municipal employees in Quebec are 25 to 30 per cent higher than those of provincial public servants. Labour relations are therefore a serious problem, one that accounts for spending pressures.

So, I do not see the federal government bringing in a national program to resolve the types of problems that we are witnessing in Ontario, or implementing the same program that we have in Quebec. This would not work. The Government of Quebec would not want the federal government interfering in its affairs, because Quebec municipalities do not have the same types of problems.

From an economic standpoint, one must be careful to take into consideration the views of municipalities across the country. The previous witness said that in Ontario, homeowners pay on average \$275 more in property taxes. Part of the reason for this is that property values are higher in Ontario than in New Brunswick. Since properties are worth more, it is only normal that taxes should be higher as well.

Like Quebec, Ontario is home to some large cities, and it has been proven that large cities are not necessarily the most efficient.

**Senator Eggleton:** At least not in some areas.

**Mr. Gagné:** But I would be worried about a national program, or a standardized national policy, because provinces each have their own very different problems and systems. It would not work.

Croyez-vous que le gouvernement fédéral jouirait d'une marge de manœuvre qui nous permettrait d'élaborer une politique fédérale sur les municipalités sans risquer une guerre constitutionnelle avec votre province?

**M. Gagné :** Je ne sais pas. En fait, ce que je sais, et je l'ai encore appris ce matin, c'est que la situation des municipalités est très différente d'une province à l'autre. La situation de l'Ontario, par exemple, et cela m'a été confirmé en écoutant la présentation de ce matin, est très différente de celle du Québec. Les municipalités au Québec n'ont pas les mêmes responsabilités que celles en Ontario. Au Québec, les municipalités fournissent de l'eau potable, déneigent les rues, coupent les pelouses et s'occupent des terrains de soccer ou des patinoires, mais elles n'interviennent pas dans les affaires sociales, ou pas beaucoup, en tous cas, pas autant qu'en Ontario.

Elles n'ont pas la pression que les municipalités de l'Ontario peuvent avoir sur leurs dépenses; un peu de la même façon que les gouvernements provinciaux ont des pressions importantes à cause notamment des dépenses de santé. Les municipalités en Ontario semblent connaître des pressions importantes à cause de certaines dépenses sociales, ce qui n'est pas le cas au Québec.

Pour répondre à votre question, je pense que oui, il y aurait une réaction forte au Québec, mais la raison officielle mentionnée serait l'ingérence. Je pense que la vraie raison est que le gouvernement du Québec, et pas mal de gens au Québec, considèrent que les municipalités ne manquent pas d'argent. En fait, elles en dépensent trop en salaires. Plusieurs études montrent que les employés municipaux au Québec sont 25 à 30 p. 100 mieux payés que les fonctionnaires provinciaux. Il y a donc un problème sérieux de relation de travail et la pression sur leurs dépenses vient de là.

Donc je verrais mal le gouvernement fédéral établir un programme national conçu pour régler des problèmes comme on en observe en Ontario et arriver avec le même programme au Québec. Cela ne marcherait pas. Le gouvernement du Québec demanderait à ce qu'on ne vienne pas jouer dans son jardin car les municipalités du Québec n'ont pas ces problèmes.

D'un point de vue économique, il faut faire attention au point de vue des municipalités, et ce dans l'ensemble du pays. Le témoin précédent a dit que, en Ontario, les propriétaires payent en moyenne 275 \$ de plus de taxe foncière. Une partie de cela provient du fait que les valeurs foncières sont plus élevées en Ontario qu'au Nouveau-Brunswick. Comme les propriétés valent plus cher, il est normal que les comptes de taxe soient plus élevés.

Il y a de grosses villes en Ontario comme au Québec, et il a été démontré que les grosses villes ne sont pas nécessairement les plus efficaces.

**Le sénateur Eggleton :** À certains points de vue.

**M. Gagné :** Mais je serais inquiet de voir un programme national ou une politique nationale qui serait uniforme, parce que les problèmes et les systèmes semblent très différents d'une province à l'autre. Cela ne marcherait pas.

**Senator Mitchell:** Thank you for your presentation. I enjoyed it very much.

[English]

Professor Gagné, I would like to pursue a bit the question of post-secondary education. I may not have followed entirely the discussion here. Are you arguing that post-secondary education should be more directed so that we could have greater accountability, greater assurance that the money that is under the Canada Social Transfer for that is indeed actually going to it?

Could you comment also on the role of federal research and development funding through universities in that context? How should that be conducted? Should it be focused, or should it be more general and less conditional?

[Translation]

**Mr. Gagné:** When we visited the provinces last year, I believe that we heard the same message delivered in all provincial capitals. There is no question that programs such as the Canada Foundation for Innovation or the Canada Millennium Scholarships put considerable pressure on provincial budgets. The federal government is directly funding activities in universities by ignoring the provinces, which creates upward pressure on costs for the universities, and ultimately, for the provinces.

Certain conditions must be set, and they cannot be too strict. For example, provided the federal government receives assurances that the funding allocated for post-secondary education is indeed spent by the province in that area, that should be sufficient. To impose any further conditions on funding would mean that the federal government was attempting to step in and take over the administration of universities from the provinces.

We have noticed the same phenomenon throughout the country, and everybody agrees that the federal government is ignoring the provinces by sending cheques directly to universities, thereby creating problems. I set up a laboratory within my university through the Canada Foundation for Innovation; we received funding to build the laboratory, but we did not receive funding to ensure that the laboratory would remain up and running, that building costs, heating costs, et cetera, would be covered. The laboratory was established, nonetheless, and it is being managed by the university.

In a perfect world, the federal government should not have to intervene in such thorny areas as post-secondary education. It can support colleges and universities in their development, because this is important, but it must agree with the provinces on how to develop this area.

Ultimately, since the majority of funding comes from provincial governments, the provinces should be the ones to set priorities. In any case, I do not think the provinces are being irresponsible with respect to developing colleges and universities. They are trying to satisfy the most urgent needs. However, it is

**Le sénateur Mitchell :** Merci de votre présentation. Je l'ai beaucoup appréciée.

[Traduction]

Professeur Gagné, j'aimerais poursuivre au sujet de la question de l'éducation postsecondaire. Il se peut que je n'aie pas suivi toute la discussion. Selon vous, l'éducation postsecondaire devrait-elle être davantage orientée de façon à accroître la reddition de comptes et à s'assurer que l'argent du transfert canadien en matière de programmes sociaux réservé à l'éducation postsecondaire atteint en fait son objectif?

Pourriez-vous également parler du rôle des fonds fédéraux en matière de recherche et développement versés par le truchement des universités dans ce contexte? Comment cela devrait-il se faire? Ce rôle devrait-il être mieux ciblé ou devrait-il plutôt être plus général et moins conditionnel?

[Français]

**M. Gagné :** Lorsque nous avons visité toutes les provinces l'an dernier, je crois bien que nous avons entendu le même message dans toutes les capitales provinciales. Il est clair que les programmes comme ceux de la Fondation canadienne de l'innovation ou des Bourses du millénaire créent des pressions importantes sur les budgets des provinces. Le gouvernement fédéral finance directement des activités dans les universités en faisant fi des provinces, et cela crée des pressions sur les coûts des universités et, ultimement, ceux des provinces.

Certaines conditions doivent être présentes, sans qu'elles ne soient trop élevées. Dans la mesure où le gouvernement fédéral détermine que c'est l'enveloppe destinée à l'éducation postsecondaire et que cet argent est effectivement dépensé dans l'enveloppe de l'enseignement postsecondaire, cela me semble être suffisant comme condition. Aller plus loin voudrait dire que le gouvernement fédéral se substituerait aux provinces pour gérer leur réseau d'universités.

Nous avons constaté ce phénomène partout au pays, et tous s'entendent pour dire que lorsque le gouvernement fédéral fait fi des provinces en envoyant des chèques directement aux universités, cela cause des problèmes. J'ai créé un laboratoire au sein de mon université avec la Fondation canadienne pour l'innovation; nous avions des fonds pour la mise sur pied du laboratoire, mais pas de fonds ensuite pour assurer la pérennité du laboratoire, pour les locaux, le chauffage, et cetera. Nous l'avons tout de même créé et il est maintenant à la charge de l'université.

Dans un monde idéal, le gouvernement fédéral ne devrait pas intervenir sur des choses aussi pointues en matière d'éducation postsecondaire. Il peut souhaiter que les collèges et les universités se développent parce que c'est important, mais c'est à lui de s'entendre avec les provinces sur la manière de développer le tout.

En bout de ligne, toutefois, comme la majorité du financement provient des gouvernements des provinces, ce sont elles qui devraient établir les priorités à ce niveau. Je ne pense pas, de toute façon, que les provinces soient irresponsables en matière de développement des collèges et des universités. Ils cherchent à



obvious that all of these specific programs put upward pressure on spending. My laboratory is just one example, and it is not going very well.

[*English*]

**The Deputy Chairman:** Thank you very much for coming back once again.

The committee adjourned.

satisfaire les besoins les plus pressants. Mais il est clair que tous ces programmes spécifiques augmentent par ailleurs les dépenses. L'exemple de mon laboratoire en est un que j'ai à l'esprit et cela ne fonctionne pas très bien.

[*Traduction*]

**Le vice-président :** Merci beaucoup d'être venus encore une fois.

La séance est levée.







*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada –  
Publishing and Depository Services  
Ottawa, Ontario K1A 0S5

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –  
Les Éditions et Services de dépôt  
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

#### WITNESSES

**Wednesday, May 16, 2007**

*Association of Manitoba Municipalities:*

Ron Bell, President;

Joe Masi, Executive Director.

*As an individual (by video conference):*

Enid Slack, Director, Institute of Municipal Finance and Governance, Munk Centre for International Studies, University of Toronto.

**Tuesday, May 29, 2007**

*Association of Municipalities of Ontario (by video conference):*

Doug Reycraft, President;

Brian Rosborough, Director of Policy.

*As an individual:*

Robert Gagné, Professor and Director, Institute of Applied Economics, École des hautes études commerciales.

#### TÉMOINS

**Le mercredi 16 mai 2007**

*Association des municipalités du Manitoba :*

Ron Bell, président;

Joe Masi, directeur exécutif.

*À titre personnel (par vidéoconférence) :*

Enid Slack, directrice, Institute of Municipal Finance and Governance, Munk Centre for International Studies, Université de Toronto.

**Le mardi 29 mai 2007**

*Association des municipalités de l'Ontario (par vidéoconférence) :*

Doug Reycraft, président;

Brian Rosborough, directeur des politiques.

*À titre personnel :*

Robert Gagné, professeur et directeur, Institut d'économie appliquée, École des hautes études commerciales.













